
د. أحمد فوزي ملوخية
الإدارة
لرجال الأعمال والحكومات
دار الفكر الجامعي

الإدارة

لرجال الأعمال والحكومات

دكتور

أحمد فوزي ملوخية

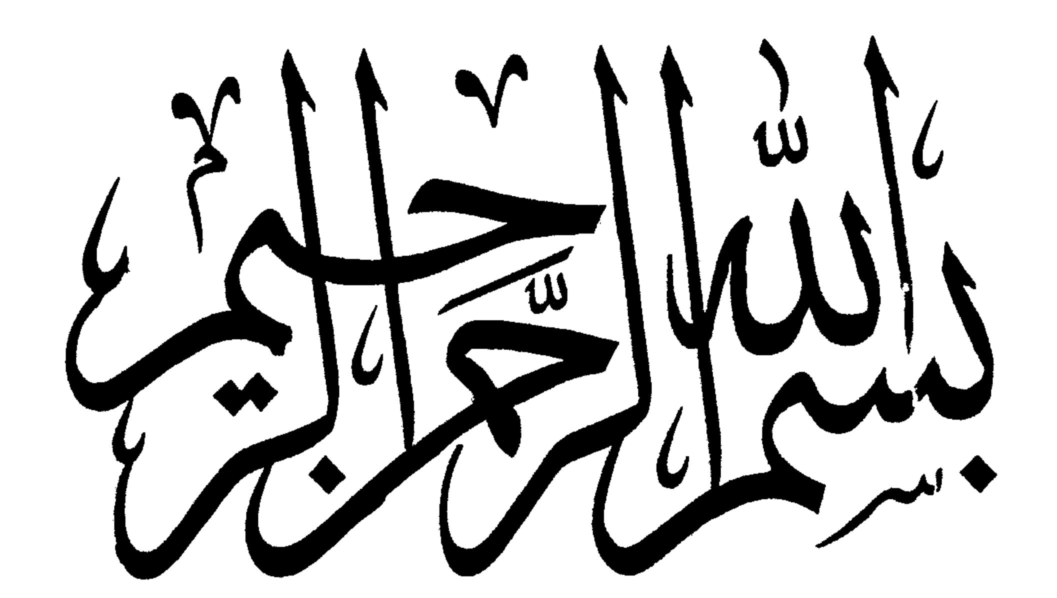
جامعة الإسكندرية

2006

دار الفكر الجامعي

٣٠ شارع سوتير - الاسكندرية

ت: ٤٨٤٣١٣٢



مقدمة

إن الإدارة باعتبارها أحد أوجه التعاون الإنسانى، تعتبر أقدم الممارسات الإنسانية على الإطلاق، ويكفى للدلالة على ذلك، القول بأن الفرد فى حياته اليومية العادية يمارس عملاً إدارياً حتى دون أن يشعر، ويحدث ذلك عندما يفاضل بين بدائل سلوكه اليومى، وعندما يصدر توجيهاته إلى أفراد أسرته، أو يوزع عليهم واجبات معينة . إن تغلغل الإدارة فى الحياة الإنسانية على هذا النحو، جعل منها عملية بديهية تعتمد على الإدراك الذاتى للفرد ومواهبه الفطرية، من هذا المنطق، فإن الإدارة يصعب أن تكون علماً يمكن دراسته وتدريسه .

ولعل معظم جهود التطوير الإدارى تدور حول استحداث أساليب جديدة لممارسة الإدارة من خلال نفس المبادئ والأسس والنظريات الإدارية التقليدية أو المتعارف عليها . فى حين أن الأمر لم يعد منحصراً فقط على تطوير أساليب الممارسات الإدارية، وإنما تكمن المشكلة أصلاً فى تغير تلك المبادئ والأسس والنظريات التى توجه الفكر الإدارى والممارسات الإدارية . حيث أتضح عدم ملاءمة كثير من هذه المبادئ والأسس والمفاهيم والنظريات لمتطلبات البيئة المعاصرة .

وكأن الإدارة سبباً فى الفشل أو النجاح على المستوى الفردى والتنظيمى . فلابد أن تستحوذ على كل اهتمامنا كدارسين وممارسين على حد سواء . فما هى الإدارة إذن ؟ كيف تصبح مديراً فعالاً وكفء ؟ ما هى المهارات التى تحتاجها لتصبح مديراً ناجحاً ؟

هذه التساؤلات وغيرها الكثير .... سوف تجد لها إجابة فى هذا الكتاب .

دكتور

أحمد ملوخية

الفصل الأول
أساسيات الإدارة العامة

مقدمـة :

تحظى دراسة الإدارة فى الآونة الأخيرة بأهمية بالغة بين الدارسين والممارسين فى مختلف أوجه النشاط الاقتصادى على حد سواء ويرجع ذلك لتزايد تأثير المتغيرات والظروف البيئية المختلفة .

فالإدارة الناجحة أصبحت فى الوقت الحاضر ضرورة ملحة بسبب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وأيضاً التكنولوجية . منها على سبيل المثال .

أ. تزايد المنافسة بين المشروعات المختلفة فى الأسواق الأمر الذى يتطلب زيادة مهارات الإدارة فى التجديد والابتكار لتحقيق ميزة تنافسية فى الأسواق .

ب. كبر حجم المنظمات مما أدى لزيادة الحاجة إلى التخصصات الإدارية الدقيقة وتعقد العملية الإدارية الأمر الذى يتطلب ضرورة تحقيق التخطيط والتنسيق والتنظيم والرقابة للأنشطة داخل المنظمات .

ج. وجود انفصال بين المنظمات وملاكها الأمر الذى أدى لظهور طبقة من المديرين المتخصصين لتحقيق وضمان مصالح الملاك والأطراف المختلفة .

د. الندرة فى المواد البشرية والمادية الأمر الذى يتطالب الرشد فى استخدام تلك الموارد بأفضل طريقة وأقل تكلفة .

ويلاحظ أن الإدارة وتطبيق مبادئها وسيلة وليست غاية فى حد ذاتها فهى بالضرورة وسيلة تستخدم أو نظام يطبق بغرض الوصول إلى هدف أو سلسلة من الأهداف ومن ثم فإن دراسة الإدارة ليست لمجرد تحسينها فى حد ذاتها ولكن لكى تساعد على تحقيق الأهداف المرجوة .

أولا : أسباب دراسة الإدارة :

هناك العديد من الأسباب التى تظهر الحاجة إلى دراسة الإدارة وتطبيق مفاهيمها وممارستها فى الواقع العملى منها .

١. تدريب الأفراد لزيادة كفاءة الأداء :

إن نقص المعرفة والفهم للمفاهيم والمبادئ والأساليب الإدارية يجعل من الصعوبة بمكان تحليل المهام الإدارية وتدريب الأفراد داخل المنظمات . فبدون توافر هذه المعرفة فإن تدريب المديرين سيعتمد بالدرجة الأولى على التجربة والخطأ . وبدلاً من ذلك فإن دراسة المفاهيم والمبادئ الإدارية وتطبيقها بشكل علمى يمكن من تحسين تدريب المديرين ويوفر الفرص لشغل مراكز إدارية أعلى تكون قادرة على حل المشكلات بكفاءة .

٢. تحقيق أهداف العمل الجماعى :

إن معيار نجاح المنظمات إنما يتوقف على قدرتها على تحقيق الأهداف التى من أجلها تم إنشائها وتشغيلها . فالإدارة مسئولة عن استغلال الموارد المتاحة للمنظمة أفضل استغلال ممكن بما يمكن من الوصول إلى الأهداف الموضوعة . والملاحظ لأسباب تعثر وفشل الشركات والمنظمات المختلفة يجد أن السبب الرئيسى لهذا الفشل إنما يرجع إلى عدم قدرة الإدارة على استخدام مواردها المتاحة الاستخدام الأمثل بما يعود على المنظمة بالفوائد المتوقعة وزيادة كفاءة الأداء .

إن توافر المعرفة الإدارية المنتظمة وتنميتها يؤدى بالطبيعة إلى تحقيق العملية الإدارية داخل المنظمة ، ومن ثم قدرتها على زيادة الكفاءة . فهدف أى مدير فى أى مستوى – كما سبق الذكر – هو زيادة كفاءة أداء مرؤوسيه داخل وحدته التنظيمية وتوجيههم نحو تحقيق الأهداف ... ويؤدى توافر الأدلة والمبادئ

إن دراسة الإدارة ومفاهيمها ومبادئها تمد المدير بالإطار الذى يعمل من خلاله لحل هذه المشكلات أو تفادى وقوعها . فعلى سبيل المثال فإن مبادئ الإدارة تخبر المدير أن المرؤوس داخل المنظمة يجب أن يحصل على أوامره من شخص واحد فقط – وهو رئيسه المباشر – وأن السلطة الممنوحة لهذا الرئيس يجب أن تتعادل مع مسئولياته . وتطبيق هذا المبدأ يمكن المدير من تفادى الوقوع فى العديد من المشكلات وحل البعض القائم منها .

٣. تحسين البحث العلمى :

إن الإدارة من الميادين التى لم تكتمل لها المقومات الأساسية لتصبح من المعارف اثابتة ، ومن ثم فإن تطوير الإدارة يكون عن طريق تطوير البحث العلمى فى هذا الميدان ، وذلك من خلال بناء إطار هيكلى للمعرفى يتيح للممارسين والمفكرين دراسة العلاقة بين المتغيرات الإدارية المختلفة . ومن المهم للمشتغل بميدان الإدارة أن يقوم بمتابعة التغيرات المستمرة ويستوعب اتجاهاتها ، ولا يتحقق ذلك إلا بدراسة الإدارة .

ويلاحظ أن متابعة البحث العلمى فى ميدان الإدارة للوصول إلى مفاهيم ثابتة نسبياً ليس بالأمر اليسير طالما أن الإدارة تتعامل مع أفراد وأن سلوك هذه الجماعات معقدة ويعصب التنبؤ يه . وبالرغم من ذلك فإن متابعة عملية البحوث فى مجال الإدارة يمكن أن يحسن من الممارسات الإدارية .

٤. تحقيق الأهداف الاجتماعية وزيادة رفاهية المجتمع :

من وجهة نظر شاملة ، تعمل الإدارة على التنسيق بين جهود الأفراد لتحقيق أهداف الجماعة والتى تسهم بطريق غير مباشر فى تحقيق الأهداف الاجتماعية للمجتمع الذى يعملون فيه . وعن طريق الإدارة ، ومن خلال زيادة كفاءة استخدام الموارد البشرية والمادية على حد السواء تزيد رفاهية المجتمع ومستوى معيشة أفراده . ويلاحظ أن معظم المجتمعات المتقدمة تتميز بنجاح نمط الإدارة فى منظماتها المختلفة على النحو الذى ينعكس فى الاستخدام الأمثل لهذه

الموارد مما يزيد من الفوائض المتاحة وتوجيهها إلى مشروعات أخرى لخدمة المجتمع .

ثانيا : مفهوم الإدارة :

يختلف تفسير معنى الإدارة باختلاف وجهة نظر القائم بالتعريف وباستعراض التعاريف المختلفة للإدارة تجد أنها تعكس اهتمامات انتماءات كتابها فى ذلك الوقت .

فعلى سبيل المثال ، وفى وقت معاصر للثورة الصناعية كانت معظم المشاكل التى تواجه هذه الفترة هى كيفية زيادة الإنتاج الإنتاجية وتخفيض التكاليف ومن ثم انعكس ذلك على معظم التعريفات التى قدمت وتعكس فى نفس الوقت هذه المشكلة .

فنجد أن "فريدريك تايلور" يرى أن الإدارة هى "أن تعرف بالضبط ماذا تريد ثم تتأكد أن الأفراد يؤدونه بأحسن وأرخص وسيلة ممكنة" .

وفى نفس الاتجاه يقول ويب أن "الإدارة هى المختصة بتجنب أى ضياع فى الجهد الإنسانى" ، بينما يشير "جون مى" إلى الإدارة أنها "فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد حتى يمكن تحقيق أقصى رواج وسعادة لكل من صاحب العمل والعاملين مع تقديم أفضل خدمة ممكنة للمجتمع" .

وهناك من ينظر إلى الإدارة كعملية تتكون من عدة وظائف . ويعكس هذا الاتجاه الوظائف التى يمارسها المدير داخل منظمته .

فيقول هنرى فايول "إن معنى أن تدير هو أن تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب" .

أما "داركر" فيعرف الإدارة بأنها "وظيفة ومعرفة ، وعمل يتم إنجازه ، ويطبق المديرون هذه المعرفة لتنفيذ هذه الوظائف وتلك الأعمال" .

ويرى "كونتز وأدونال" أن الإدارة هى "وظيفة تنفيذ الأشياء من خلال الآخرين" .

أما "سيسك" فيقدم تعريفاً أشمل نسبياً وهو أن الإدارة هى "تنسيق الموارد من خلال عمليات التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة حتى يمكن الحصول على أهداف محددة .

ومن الاتجاهات الحديثة نسبياً فى النظر للإدارة هى ضرورة الأخذ فى الاعتبار الظروف والمتغيرات البيئية (الخارجية) التى تعمل فى ظلها المنظمة والمؤثرة فى عمل الإدارة . ويعكس التعريف الذى قدمه "روبرت الباتيز" هذا الاتجاه عندما أشار إلى أن الإدارة هى "إيجاد والمحافظة على ظروف بيئية يمكن للأفراد من خلالها تحقيق أهداف معينة بكفاءة وفاعلية" .

ومن استعراض التعاريف السابقة ، يمكن طرح التعريف التالى للإدارة :

الإدارة هى "التنسيق الفعال للموارد المتاحة من خلال العمليات المتكاملة للتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة لتحقيق أهداف العمل الجماعى بطريقة تعكس الظروف البيئية السائدة وتحقق المسئولية الاجتماعية لذلك العمل" .

وبالنظر إلى التعريف السابق يمكن استخلاص الخصائص الآتية :

١. الإدارة والعمل الجماعى :

توجد الإدارة بشكل واضح حينما تتفق جماعة معينة على تحقيق هدف ما . فحينما توجد جماعة من الأفراد تتكون من فردين أو أكثر يقع على عاتق هذه الجماعة تحقيق التعاون فيما بينها للوصول إلى أغراض معينة وعلى هؤلاء الأفراد أن ينسقو فيما بينهم ويقوموا بترتيب رغباتهم وطموحاتهم الشخصية بطريق تتفق وتحقيق الهدف الذى من أجله يتم التعاون بينهم .

٢. الإدارة عملية هادفة :

إن الإدارة عملية هادفة أى أنها توجه أساساً لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف ومن ثم فهى وسيلة وليس غاية . فهى مجموعة من الترتيبات التى تصمم للوصول إلى الهدف (أو الأهداف) الذى من أجله قامت المنظمة . وتختلف المنظمات فى الأهداف التى تطمح فى الوصول إليها . فهناك مجموعتان من الأهداف :

الأهداف الاقتصادية : ومن أمثلتها تحقيق ربحية معينة أو حجم معين من المبيعات ، الوصول إلى مركز قيادى فى السوق الذى تقوم بخدمته ، الابتكار وتقديم المنتجات الجديدة ... وهكذا .

الأهداف الاجتماعية : ومنها العمل على تقديم المنتجات التى تشبع احتياجات فئات معينة من المستهلكين العمل على أن تكون المنظمة عضواً نافعاً فى المجتمع الذى تعمل فيه .

وعادة ما تسعى المنظمات الهادفة للربح إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية بينما تركز المنظمات غير الهادفة للربح على تحقيق الأهداف الاجتماعية . وبالرغم من ذلك فإن العديد من المنظمات الهادفة للربح – وكنتيجة للضغوط التى تتعرض لها – قامت فى الفترة الأخيرة بتضمين الأهداف الاجتماعية فى أهدافها العامة . حيث تسعى إلى تحقيق رضاء الرأى العام تجاه تلك المنظمات ومنتجاتها بحيث فى النهاية تؤثر بطريقة غير مباشرة على إمكانية تحقيقها لأهدافها الاقتصادية .

٣. الاستخدام الفعال للموارد المتاحة :

إن مهمة الإدارة الأساسية هى كيفية التنسيق الفعال للموارد المختلفة والمتاحة للمنظمة وهو ما يميز الإدارة الناجحة عن الإدارة الفاشلة ويشار إلى ذلك بالفعالية أو الرقى فى الأداء فيتوافر لأى منظمة مزيجاً من الموارد المتاحة . وهذه الموارد بالطبيعة ليست متوافرة بشكل مطلق ولكنها محدودة بطبيعتها ومهمة

الإدارة الفعالة هى كيفية إيجاد المزيج الملائم والوصول إلى الاستخدام الفعال لهذه الموارد بما يحقق الأهداف التى تسعى إليها المنظمة . وتنقسم إلى :

أ. **الموارد البشرية** : من حيث إعداد الأفراد اللازمين للعمل وتنمية مهاراتهم وخلفياتهم الأكاديمية وخبرات العمل .

ب. **الموارد المالية** : من حيث الأموال المتوافرة للمنظمة وكيفية الحصول عليها والوصول إلى الاستخدامات الصحيحة لها بما يمكن من تحقيق أهداف الربحية .

ج. **الموارد الإنتاجية** : وهى الموارد التى تدخل فى العمليات الإنتاجية المرتبطة بإنتاج منتجات المنظمة وتشمل المواد الأولية والأجزاء ، والآلات والمعدات والتكنولوجيا المستخدمة ... إلخ .

د. **الموارد غير الملموسة** : وتتمثل فى الوقت المتاح للعمل داخل المنظمة وكيفية استغلاله بطريقة تقلل من الفاقد فى كافة العمليات الإدارية . ويعتبر الوقت من الموارد النادرة حيث لا يمكن تخزينه لفترات أخرى ومن ثم فإن استغلاله بطريقة مثلى يعتبر من عوامل نجاح الإدارة .

<u>ثالثا</u> : التعريف بالإدارة العامة :

تتصل الإدارة بكل أنواع النشاط ، عام أو خاص ، مدنى أو عسكرى ، على نطاق كبير أو نطاق ضيق ، وتعمل الإدارة فى المشروعات التجارية والصناعية ، فى البنوك ، الجامعات والمعاهد ، الفنادق ، البيئات ، الإدارات الحكومية . ورغم أن الإدارة العامة تختلف عن إدارة الأعمال فى كثير من النقط إلا أن هناك تشابه واضح فى الوظائف التى تباشرها .

يعرف الأستاذ[1] white الإدارة العامة فى معناها الواسع فيقول "تتضمن الإدارة العامة جميع العمليات التى تهدف إلى تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة" . ويغطى هذا التعرف مجموعة ضخمة من أنواع النشاط فى ميادين مختلفة منها على سبيل التمثيل : فرز الخطابات وتوصيلها ، بيع الأراضى والأملاك العامة ، إبرام المعاهدات ، تعويض العمال فى حالة الإصابة ، العلاج فى المستشفيات وحتى إنتاج الصواريخ .

إن الإدارة العامة فى أى دولة متقدمة هى مزج من القوانين واللوائح والعلاقات التى تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسة العامة . وينحصر عمل الإدارة فى توجيه وتنسيق والرقابة على مجموعة من الأفراد بقصد تحقيق أهداف محددة . وهذا النشاط ديناميكى بطبعه يعمل على دراسة الموارد البشرية والمادية المتوفرة والمتاحة والمزج بينها بقصد تحقيق هدف معين . والإدارة تنتشر فى جميع المستويات التنظيمية ، تنسق بين جميع أنواع النشاط والتخصصات . وفى هذا المعنى فإن الإدارى هو الشخص الذى يوجه وينسق ويراقب عمل الآخرين ، وعمل الإدارى فى هذا المعنى يختلف عن عمل الطبيب والمهندس والقاضى ، وهذا يعنى أن كل فرد يعمل فى الحكومة ليس بالضرورة إدارياً طالما أنه لا يؤدى عملاً إدارياً يتصل بالآخرين .

---

(1) Leonard D. White, "Introduction to the Study of Public Administration," The Macmillan Comp. 1955. P. 1.

ويقول الأستاذ[1] Phiffner : الإدارة العامة هى قطاع متخصص من الميدان الشامل وهو الإدارة . ويمكن تعريفها – فى المعنى الواسع – بأنها تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة . وتختص الإدارة العامة بتنظيم الأعمال الحكومية . وإذا كان التنظيم هو وضع الأفراد والوظائف داخل إطار وهياكل تنظيمية معينة بقصد تحقيق العلاقات الإنشائية بينها فإن الإدارة تختص بصفة عامة بتوجيه الأفراد داخل الوظائف لتحقيق الأهداف المحددة سلفاً . ويقول Phiffner فى مناسبة أخرى "تختص الإدارة العامة بتنظيم وتوجيه الموارد المتاحة بقصد تحقيق السياسة العامة . ثم يستطرد فيقول : أن الإدارة العامة وظيفة اجتماعية شاملة وهى العمل على تحقيق الاستقرار رغم ما تواجهه من تغيرات تحدثها الأزمات أو الحروب أو التهديد بالحرب . ورغم وجود التنظيم غير الرسمى الذى يعكس العلاقات والحاجات والرغبات للأفراد ، يسعى التنظيم إلى تحقيق الاستقرار عن طريق الهياكل الرسمية التى يعمل داخلها الأفراد ويباشرون فيها المهام . وفى الحقيقة فإن هدف الإدارة الأساسى هو تحقيق السلوك الرشيد للأفراد داخل التنظيم" .

ويقول الأستاذ[2] Dimock أن الإدارة العامة هى سلسلة لا تنتهى حلقاتها تبدأ بالتعرف على المشاكل ثم تحديد الأهداف ثم الرقابة على تحقيق تلك الأهداف وكذلك العلاقات العامة . وكل حلقة من هذه الحلقات تعتبر فى منتهى الأهمية لتحقيق النجاح المنشود .

ويعرف الأستاذ[3] Simon الإدارة العامة بأنها تتضمن – فى استخدامها العام – أنواع النشاط التى تقوم بها الحكومة وإدارتها التنفيذية والمشروعات العامة .

---

(1) John, Phiffner and R. Vance Presthus, "Public Administration," third edition. Ronald Press Comp. 1953. P.3 .

(2) Dimock and Dimock. Public Administration, Third Edition, Rinehart Inc. 1964. P.12.

(3) Herbert Simon and others Public Administration, Eighth Printing 1964 P.7.

ويعرف الأستاذ Gladden الإدارة العامة " تتضمن الإدارة العامة كل أنواع النشاط الذى يباشره الرؤساء الإداريون فى الإدارات العامة والتى تغطى النشاط الإدارى للحكومة وهذا يختلف عن أنواع النشاط الأخرى[٣] " .

رابعاً : هدف الإدارة العامة :

هدف الإدارة العامة هو الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة أمام الرؤساء والمرؤوسين . وتسعى الإدارة الناجحة إلى تجنب أسباب الضياع والإسراف والمحافظة على الاستخدام الفعال للرجال والموارد المادية والمحافظة على مصالح العاملين . وفى أوسع معنى فإن أهداف الإدارة العامة هى الأهداف النهائية للدولة وهى المحافظة على الأمن والنظام وتحقيق العدالة وإشاعة السلام والمحافظة على الصحة العامة . والقضاء على المنازعات القائمة بين المصالح المختلفة للجماعات المختلفة ، وفى جملة يمكن القول أنها تحقيق الحياة الكريمة .

وما يطلب من الإدارة العامة أن تؤديه إنما يتفاوت مع توقعات الناس مما تقدمه الحكومة لهم . ففى الماضى البعيد لم يتوقع الأفراد من الحكومة إلا القليل الضئيل ولم يطلبوا من السلطة العامة إلا أن تتركهم وشأنهم . ولكن الآن يتوقع الناس ويطالبون الحكومة بسلسلة كبيرة من الخدمات . وكلما زادت هذه الطلبات كلما زادت الإدارات الحكومية وزاد عدد الرؤساء والعاملين فى المصالح الحكومية والمشروعات العامة ، ويتطلب هذا كله زيادة مهارة الإدارة .

تقوم الإدارات الحكومية الآن بحماية الناس من الأوبئة والحوادث والبطالة وتوفير الضمان الاجتماعى وتسهل من النشاط والمعاملات بتوفير المعلومات عن الأسواق الداخلية والخارجية ، تحاول فتح أسواق جديدة أمام المنتجات الوطنية ، تحاول تحقيق الاستقرار فى حجم الإنتاج ، وتعريف المنتجين بأحسن وسيلة للإنتاج، تطاول أن تخلق فرص التوظف، وتحاول أن توفق بين مصالح العمال

---

[3] E.N. Gladden, An Introduction to Public Administration, Staples Press Inc. 1966. P.12.

والإدارة، وتحاول أن تدعم الجماعات الضعيفة فى حالة النزاع على المصالح الاقتصادية، حماية المستهلكين من الأسلحة التى يستخدمها المحتكرون . ونتيجة لكل هذا فقد نما التنظيم الإدارى وأضحى متعدد المجالات وأتسع نطاق النشاط الذى تؤديه الحكومة .

ولقد حدث تغير واضح فى مضمون الإدارة العامة فى الوقت الحاضر يمكن تلخيصه فى الآتى :

أ. لقد اختلف الهدف من الإدارة العامة اختلافاً كلياً .

ب. تضاعف أنواع النشاط والوظائف من حيث عددها وتنوعها وتعقدها .

ج. إختلف طريقة التفكير من مرحلة المحاولة والخطأ إلى مرحلة التفكير العلمى المنظم القائم على الخبرة والمعرفة .

ولقد تطور هدف الإدارة العامة بشكل واضح فى السنوات الأخيرة وذلك لأن هدف الحكومة الحديقة قد تطور تطوراً كبيراً . ينظر إلى الحكومة الآن على أنها الدافع إلى التقدم الاقتصادى والاجتماعي ، وفى هذا الدور الجديد للإدارة العامة – بحكم أنها المحرك الأول والمنشط التنمية القومية – فقد كان من المتوقع أن تنتشر النتائج التى يحققها التقدم الاقتصادى والاجتماعى على المجتمع . ومن هنا أصبحت وظائف ونشاط الحكومة الحديثة فى الدولة الحديثة – وبالنسبة الإدارة العامة – وأصبح هذا الدور جديداً سواء فى حركته أو فى عموميته .

هناك الكثير من الاختلاف فى نوع النشاط الذى تباشره الإدارة العامة فى الدول المختلفة . وترجع هذه الاختلافات إلى عدم التشابه فى التقاليد وفى الفلسفات، والتفاوت فى الموارد القومية وطرق استخدامها واستغلالها . وتشهد هذه السنين زيادة واتساعاً وتضخماً فى وظائف الحكومة وهى أكثر بكثير مما كانت عليه فى السنوات السابقة . لقد أخذت الإدارة العامة على عاقتها توجيه واستخدام القوة البشرية ، والموارد الطبيعية ، التقدم التكنولوجى السريع بقصد اتساعه الجو

المناسب لتحقيق الرفاهية الاقتصادية ، وأضعت مطالب الجمهور من الحكومات مطالب ملحة وسوف ينظر إلى الحكومة يوماً بعد يوم - خاصة فى الدول النامية - على أنها الجهة المسئولة لمواجهة هذه المطالب العاجلة ومسئولة كذلك عن تدعيم الإدارة العامة لكى تتطلب على الكثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية .

خامساً : الخصائص المميزة للإدارة العامة :

لا توجد فروق كبيرة بين إدارة الأعمال والإدارة العامة بل أن المبادئ الأساسية واحدة ، وهناك مبادئ مشتركة تجمع بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال . وسوف نقدم فى السطور الآتية بعض الخصائص المميزة للإدارة العامة ، ويجب أن نتذكر فى نفس الوقت أن البعض منها لا يقتصر على الإدارة العامة بصفة قاطعة وهذه الخصائص هى :

أولاً : ظروف الاحتكار هى الظروف العادية فى ظل النشاط الحكومى، وفى هذه الحالة تغيب المنافسة، فتظهر بعض الخصائص المميزة للإدارة العامة .

ثانياً : يجب أن تسود روح الخدمة العامة وتسيطر على الموظف العمومى عندما يعمل فى الحكومة أو المشروعات العامة . بحيث لا يتحصل على مكسب مادى أو مزايا عينية من العمل الحكومة أى مزايا تصاحب الوظيفة التى يشغلها .

ثالثاً : يجب أن تسود المساواة فى المعاملة بين جميع الموظفين فى ظل القانون، بعكس محيط الأعمال حيث تظهر بعض فروق المعاملة بين المشروع وبين جماعات المستهلكين (العملاء) وبين جماعات الموردين .

رابعاً : يجب أن يعمل الموظف العام بصفته وليس باسمه عندما يباشر مهام وظيفته. والموظف العام لا يعمل بصفته الشخصية ولكن كوكيل للسلطة

حسب المنصب الذى يشغله، رغم وجود بعض الاستثناءات عندما يطلب الناس اسم الموظف المسئول للتقدم ببعض الاستفسارات أو الشكاوى .

خامساً : تأكيد المسئولية العامة أمام العاملين فى الحكومة ، ويكون الموظف العام عرضه للسؤال العام وأى انحراف عن الطريق السليم يكون مسئولاً عنه .

سادساً : توفير المعلومات العامة عن نشاط الإدارة العامة حتى يتمكن المواطنون من مباشرة حقوقهم فى توجيه اللوم أو الاستفسار من الموظف العام . وهذا يعنى إعداد طرق معينة لتوفير المعلومات والبيانات ، ولا تخفى هذه المعلومات إلا فى الحالات التى تتطلب السرية التامة فالإدارة هى الشغل الشاغل المتصل بجميع المواطنين .

سابعاً : التنظيم الكبير الحجم هى الخاصية الواضحة للإدارة العامة ، ومن هذا فإن الكثير من المشاكل الحالية ترتبط أساساً بمشكلة الحجم .

ثامناً : يجب الاتفاق على نظام معين لقياس الكفاية يمكن الاستعانة به لما تحدثه المنافسة بين مشروعات الأعمال والتى لا تتوفر فى حالة الإدارة العامة كما يجب أن تكتشف الإدارة العامة وسائل خاصة بها تمكنها هى زيادة الحافز أمام الموظف العام .

وبعد استعراض هذه الخصائص المميزة للإدارة العامة ، يجب أن نقول أن القليل منها فقط أضحى يميز الإدارة العامة ، فمثلاً خاصية كبر الحجم لم تعد قاصرة على الإدارات الحكومية، والاحتكارات أخذت تظهر فى مشروعات الأعمال، والكثير من المشروعات الخاصة تؤمن بقاعدة الخدمة العامة . وقياس الكفاية لم يعد من الخصائص المتصلة بالإدارة العامة، بل أن مشروعات الأعمال تستخدم مقاييس مختلفة – بجانب الربح – لقياس الكفاية .

وباختلاف الظروف السائدة فى المجتمعات المختلفة ، سنجد اختلافاً واضحاً يدعو إلى وجود عدد لا نهاية له من الأشكال التنظيمية تعمل فيه الإدارة العامة . أن المسئولية الأولى للإدارة العامة هى أن تخدم المجتمع الذى تعمل فيه، بأحسن طريقة تناسب احتياجات هذا المجتمع . وتظهر الخصائص المميزة للإدارة العامة من الهدف الذى تعمل من أجله وهو خدمة المصلحة العامة وليس للإدارة العامة طابع شخصى ، ورغم ذلك فلا يخلو الأمر من انحراف بعض الموظفين العموميين عن هذه القاعدة بحيث نجدهم يعملون لمصلحة خاصة أو يتعالون عن الخدمة العامة وهذه جميعها من المشاكل الخاصة بالإدارة البيروقراطية .

سادساً : مظاهر التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال :

يمكن ملاحظة بعض مظاهر التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال عندما تؤول ملكية مشروع خاص إلى الحكومة . والمثال على هذا شركة السكة الحديد عندما تنتقل إلى الحكومة، إذ يتم تشغيل المرفق بنفس الأدوات والأجهزة ونفس الطريقة، ونفس العاملين الذين يؤدون نفس العمل ونفس الرؤساء الإداريين. وكل ما يحتمل أن يتغير هو الإدارة المالية للشركة وتغيير بعض رجال الإدارة فى حدود معينة . ورغم تحول المشروع الخاص إلى المشروع العام، ستبقى المشاكل الإدارية هى نفسها دون تغيير .

ورغم أن أوجه الشبه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال هى أكبر بكثير مما يمكن تصوره، إلا أن هناك بعض الاختلافات، وهذه الاختلافات هى فى درجة الاختلاف أكثر من نوعية هذا الاختلاف . يتصرف الرؤساء الإداريون فى كلا النوعين من التنظيمات طبقاً للقانون، إلا أن نشاط ومسئولية المدير فى الحكومة إنما يحددها القانون، ويخضع هذا المدير للمسئولية العامة والحساب العام أمام أجهزة الرقابة الرسمية على الحكومة والمشروعات العامة . ويمكن أن نفرق بين مسئولية المدير فى مشروعات الأعمال وفى الحكومة وذلك بالمقارنة بين الشراء فى الحالتين . فى مشروعات الأعمال يعطى نظام الشركة حقوق معينة وصلاحيات

محددة لمدير المشتريات لكى يتصرف بموجبها فى ظل لوائح وإجراءات معينة يوافق عليها مجلس الإدارة أو تتفق مع لائحة المشتريات فى الشركة . وبعكس ذلك فإن المشتريات الحكومية تخضع للائحة عامة عن المشتريات والمخازن فى الحكومة والتى تنص على عمل مناقصات ومزايدات حسب إجراءات معينة بحيث ترسو المناقصة على أنسب العطاءات المقدمة وأقل الأسعار . ويسأل الموظف العام عن الأسباب التى دعت إلى تخطى هذه الإجراءات .

وأخيراً فإن الكثير من المشاكل الإدارية هى نفسها فى جميع الأحوال سواء فى ظل إدارة الأعمال أو الإدارة العامة، وكلما كان ذلك صحيحاً سنتمكن من أن نخرج نظرية عامة للإدارة يمكن أن تطبق على كافة أنواع النشاط . هذه الأمثلة السابقة التى توضح الفروق أو نواحى الشبه جاءت على سبيل التمثيل لا الحصر، وجاءت بقصد التوضيح لا التحديد أو التحليل .

سابعاً : الإدارة العامة كعلم :

اهتمت الدراسات بالإدارة العامة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، وابتدأ الاهتمام يوجه إلى الوظائف المختلفة التى تباشرها الإدارة والتى يمكن استرجاعها فى التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق والرقابة. ورغم الطفرات التى طفرتها هذه الدراسات منذ ذلك الحين إلا أنها كانت محدودة بالنسبة لعلم له أنظمته وأصوله العلمية .

ومن أولى ردود الفعل لهذه الدراسات التى تركزت على طرق ووظائف وأدوات الرقابة، كانت سنه ١٩٤٨ عندما أكد الأستاذ Dwight Waldo فى كتابة Administrative State أن الإدارة يجب ان تبحث عن أصولها وجذورها، كما يجب أن تهتم بالناحية المعنوية والفلسفية . ويمكن القول أن هذه الاتجاهات الحديثة قد وسعت من مجال الإدارة العامة، وبصفة خاصة، بصدد رسم السياسات واتخاذ القرارات والاهتمام بالنواحى السلوكية .

ومن ناحية أخرى فقد اهتمت الإدارة العامة بالناحية الإنسانية وبالحاجات الاجتماعية والرغبات والدوافع . ولقد قال الأستاذ فى Chester Barnard كتابه The Functions of the Executive وكذلك فى كتابه عن التنظيم والإدارة بضرورة التركيز الاهتمام على الجوانب السلوكية والنفسية فى التصرفات وفى اتخاذ القرارات . أما عن الأستاذ Ordway Tead أخرج كتابه عن فن الإدارة والذى أهتم فيه بالنواحى الشخصية . وفى عام ١٩٥٤ كتب الأستاذ Peter Druker كتاب فى The Practice of Management أهتم فيه بالوظائف على وجه العموم وبالتخطيط على وجه الخصوص وكذلك أهتم بالعلاقات الإنسانية فى الصناعة والحكومة .

وفى ميدان الإدارة بصفة عامة، ظهر المدخل السلوكى بعد الحرب العالمية الثانية والذى ينادى بأهمية العلاقات الإنسانية وتفضيله على الناحية الهيكلية فى التنظيم وأن كانت لا تهمل العوامل غير الشخصية التى تؤثر أيضاً على السلوك وعلى الشخصية . ولقد قوبلت آراء المدرسة السلوكية بدهشة كبيرة بمثل ما استقبلت به الإدارة العلمية من قبل . ومن أولى الكتابات التى ظهرت منتحية ناحية المدخل السلوكى ما قدمه الأستاذ Simon والذى يتلخص رأيه – كما ظهر فى كتاباته – فى أن الإدارة الناجحة تقوم على الرشد فى اتخاذ القرارات . وفى سنه ١٩٥٠ ظهر كتاب الإدارة العامة لمؤلفه الأستاذ Simon وزملائه الذى أكدوا فيه على أهمية اتخاذ القرارات ومنذ ذلك الحين انتشر أثر المدخل السلوكى فى الإدارة وبظهور الطبعة الجديدة لكتاب الأستاذ Phiffner "الإدارة العامة" سنه ١٩٦٠ فقد تعرض أيضاً للنواحى السلوكية وأهتم بموضوع اتخاذ القرارات .

ولقد تدعم هذا المدخل الأخير عن طريق دراسة الحالات فى الجامعات والتى تعطى القارئ الحقائق التى يستطيع بمقتضاها أن يقرر الآثار الناشئة عن اتخاذ القرارات .

ولقد لخص الأستاذ Simon فى كتابه السلوك الإدارة أربعة قواعد مقبولة للإدارة وهى :

<u>أولاً</u> : تتزايد الكفاية الإدارية عن طريق التخصص الوظيفى ثم توزيع الأفراد على المهام المتخصصة أى تقسيم العمل .

<u>ثانياً</u> : تتزايد الكفاية الإدارية عن طريق تنظيم الجماعة فى مستويات إدارية متدرجة تتمتع كل منها بقدر من السلطة .

<u>ثالثاً</u> : تتزايد الكفاية الإدارة بتحديد نطاق الرقابة فى التنظيم إلى عدد قليل من المرؤوسين .

<u>رابعاً</u> : تتزايد الكفاية الإدارية عن طريق تجميع العاملين فى مجموعات معينة لأغراض الرقابة وفقاً للهدف، العمليات، جمهور المنتفعين، حسب المناطق الجغرافية .

وخلاصة القول أن الإدارة العامة شأنها شأن الإدارة – باعتبارها جزء منها – وبصفة خاصة فى السنوات الأخيرة هى خليط من التخصصات الأكاديمية . ومن أهم الإضافات التى ظهرت فى ميدان الإدارة العامة هى الاهتمام بالناحية النفسية والدوافع والحاجات البشرية وروح القيادة السليمة . وما زالت هناك الكثير من الدراسات التى تجريها مراكز البحوث فى الجامعات المختلفة فى علوم الإدارة يشترك فيها صفوة من العلماء ومن ضمنهم علماء الاجتماع والذين يحاولون تنمية مركبات جديدة لمادة الإدارة نابعة من الدراسات وكنتيجة للتجارب .

الإدارة العامة هى علم من العلوم الاجتماعية ، وفى نفس الوقت لها اتصال بالفروع الأخرى مثل العلوم السياسية والاقتصادية والسيكولوجية والاجتماع . ولأغراض الدراسة – وتحقيقاً للأمانة – لا يمكن القول أن جميع المدارس الفكرية

صحيحة أو سليمة تماماً ، وفى نفس الوقت يصح أن تكون كاملة فى أبعادها أو عالية ليس لها حدود . وبصرف النظر عن الانتماء إلى أى مدرسة من مدارس الفكر سواء المدرسة السلوكية أو المدرسة التقليدية الكلاسيكية ، يجب أن نتذكر دائماً ماذا يحتاج الإدارى أن يعرفه ويتعلمه عن الجوانب العلمية للسياسات الإدارية لكى يكون ناجحاً فى عمله وموفقاً فى قراراته ولكى يصل إلى حلول مناسبة بصدد المشاكل التى تواجهه وفى مواجهه القيم التى يتمبها المجتمع .

سبق وتناولنا باختصار طرق دراسة الإدارة العامة، واتضح أن بعض الكتابات تؤكد على الناحية الإدارية والتنظيمية أكثر من الناحية القانونية . والبعض الأخر يركز على القانون الإدارى والإجراءات وهذا يتضمن المدخل القانونى لدراسة الإدارة العامة .

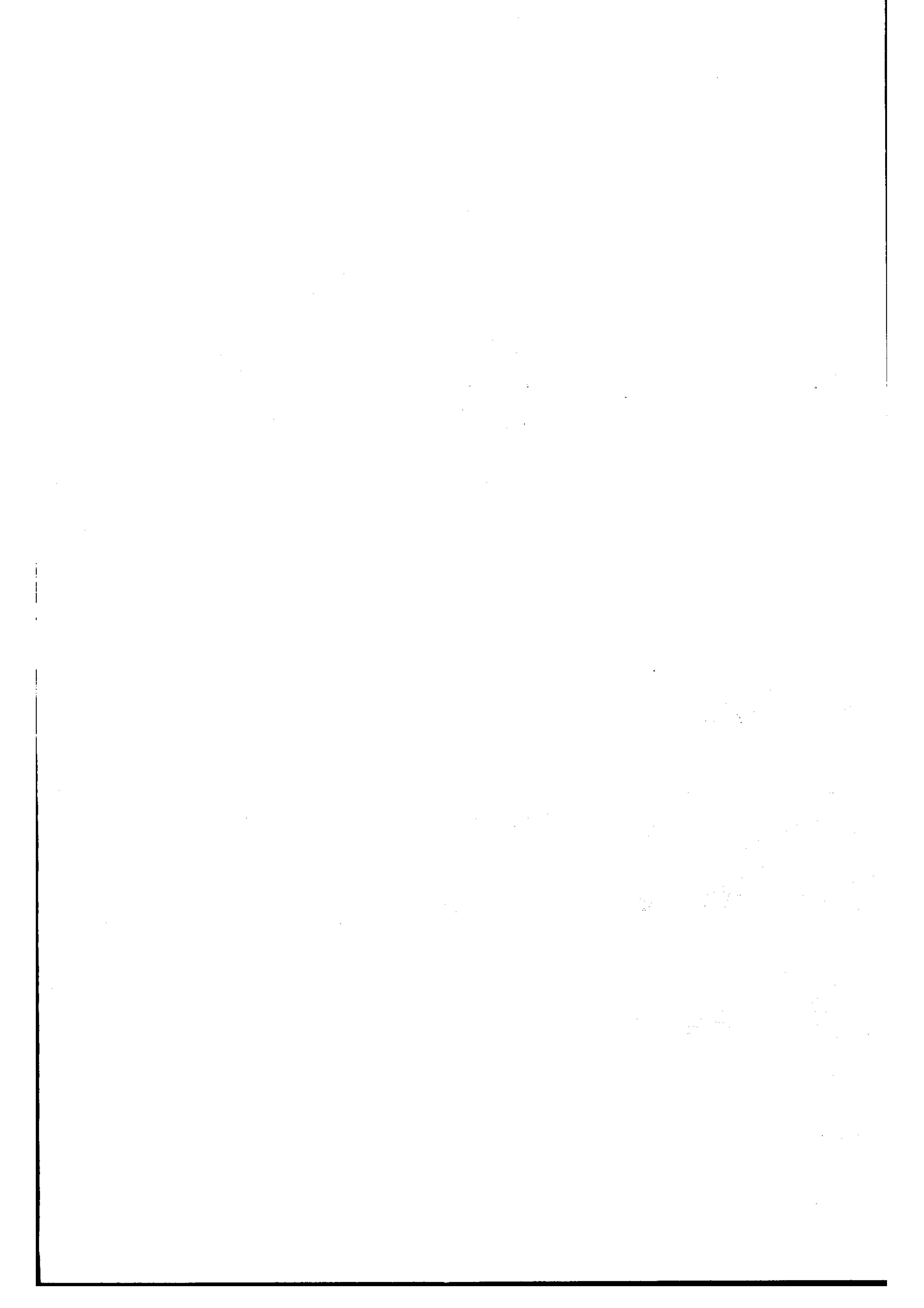
لقد تطورت دراسة الإدارة العامة من مرحلة المحاولة والخطأ إلى مرحلة جديدة تقوم على العلم والخبرة، ولقد تمكنت الإدارة العامة الحديثة أن تضع يدها على المشاكل العديدة التى تظهر فى الإدارات الحكومية وعملت على حلها وفقاً لما بين يديها من حقائق ورغم الاختلاف فى الناحية التنظيمية والإدارية .

يعتبر ميدان الإدارة العامة من الميادين المتطورة، الديناميكية المتحركة، ولحسن الحظ ظهر الكثير – خاصة فى السنوات الأخيرة – من الكتابات والمقالات التى تنشر فى الدوريات والمجلات العلمية، يستطيع من خلالها كل دارس أن يتعقب عن كثب ويتصل بكل التطورات ومظاهر التقدم فى هذا الميدان فى العالم أجمع .

هناك إمكانيات ضخمة متاحة للتنمية فى مناطق شاسعة من العالم، وتتطلب الإدارة العامة الفعالة لكى يتحقق الاستخدام الفعال لهذه الموارد وفى ظلها يحاول الناس بشتى الطرق، العمل على حل، أو التغلب على العقبات الضخمة أمام التقدم

الاقتصادى والاجتماعى . ويتطلب هذا تحسين كفاية الإداريين الذين يعملون فى محيط الإدارات العامة كى يعدلوا من الأساليب الإدارية والأدوات الإدارية المستخدمة .

وسوف تمكن دراسة الإدارة العامة من توفير كافة الإجراءات العلمية والإجراءات العلمية التى يجب أن تساعد الإداريين – وسوف تساعدهم – على مباشرة المهام التى يضطلعون بها .



الفصل الثانى

المداخل المعاصرة لدراسة الإدارة العامة

مقدمة :

رغم ممارسة الإدارة منذ قرون مضت إلا أنه لم تظهر الكتابات عنها إلا حديثاً . ولقد ظهر اصطلاح الإدارة العامة أول ما ظهر فى القرن السابع عشر، ولكن لم يبدأ استخدامها فى المعنى الحديث إلا فى نهاية القرن الثامن عشر . ولقد كان هناك نقص واضح فى الاهتمام الموجه إلى ميدان الإدارة العامة خلال القرن الثامن عشر رغم أن نطاق الإدارة العامة أخذ يتوسع كى يتوازن مع ما حدث من تغيرات فى الظروف المحيطة .

ولم تظهر الدراسات فى الإدارة العامة – بصورتها الحديثة – التى تهدف إلى جعل النشاط الحكومى قريباً من النشاط فى مشروعات الأعمال، وبقصد تقوية تنظيمها وتنقيته من رواسب البيروقراطية والنظر إلى الأعمال والمهام على أنها واجبات، إلا فى أواخر القرن التاسع عشر .

ولقد بدأت دراسة الإدارة العامة تأخذ الصفة الموضوعية ابتداء من القرن العشرين ثم تقدمت بشكل واضح منذ عام ١٩٢٠ ومن أهم المداخل لدراسة الإدارة العامة :

١. المدخل القانونى .
٢. المدخل الوصفى .
٣. مدخل الوظائف الإدارية .
٤. المدخل السلوكى .
٥. المدخل البيئى .
٦. المدخل المقارن .
٧. مدخل الأنظمة .

أولاً : المدخل القانونى :

يعتبر هذا المدخل أقدم مداخل دراسة الإدارة العامة، وبالرغم من ظهور مداخل أخرى، إلا أن المدخل القانونى يحظى بأهمية كبيرة كمنهج لدراسة الإدارة العامة خصوصاً فى فرنسا ومصر .

ويقوم المدخل القانونى على دراسة القواعد والمبادئ القانونية التى تطبق على نشاط المنظمات الإدارية والحكومية وتضبط هذا النشاط . مع التركيز على الحقوق القانونية والواجبات الرسمية المفروضة على الحكومة، وعلى الطرق القضائية التى تتصل بهذا النشاط . ويدخل ضمن إطار الدراسة القانونية للإدارة العامة سلطات الدولة التشريعية والقضائية والتنفيذية وعلاقاتها ببعضها والفصل بينها والتنظيم الإدارى للسلطة التنفيذية مركزية كانت أم محلية، وطبيعة السلطة الإدارية ومسئولياتها .

والفكرة من المدخل القانونى هى أن دراسة الإطار القانونى السابق هو الوسيلة المستخدمة فى تحليل عمليات الحكومية وأنشطتها والأجهزة التنفيذية التى يقع على عاتقها مسئولية إنجاز برامج الخدمات العامة . وبالإضافة إلى ما سبق فإن هذا المدخل يبحث فى الجوانب المتعلقة بالموظفين العموميين من حيث التكييف القانونى لعلاقة الموظف بالحكومة وهل هى علاقة تعاقدية أم علاقة قانونية . كما يبحث أيضاً فى طرق تعيين الموظفين العموميين وكيفية ذلك التعيين وطرق التأديب وكيفية تشكيل مجالس التأديب، والجزاءات التى يمكن توقيعها على الموظف، وواجبات الموظف العام، والمعاشات والمكافآت وما شابه ذلك .

ومن المزايا التى يحققها هذا المدخل أنه يوضح ما هو منتظر من الأجهزة الحكومية من وجهة نظر الهيئات التشريعية التى تتولى وضع الدستور والقوانين واللوائح الإدارية، كما يسدنا أيضاً بفكرة واضحة عن حدود التصرفات المطلوبة من الأجهزة التنفيذية، وحدود مسئولياتها .

ومن ناحية أخرى فإن هذا المدخل وأن كان قد أسهم بدور كبير فى تطور دراسة الإدارة العامة، وان كان يساعد أيضاً فى تفهم الإطار القانونى للوظائف العامة وتحديد الشرعية التى تستند إليها، إلا أنه هوجم بشدة لعدم بيانه الجوانب الفنية فى الدراسات الإدارية والتفرقة بين الناحتين القانونية والفنية .

وخلاصة القول أن الإدارة العامة رغم أنها تسير وتحيا فى فلك القانون الإدارى والدستورى، إلا أن دراسة القانون لا تكفى لفهم محددات وعوامل كفاءتها.

ثانياً : المدخل الوصفى (أو الشكلى) :

وتتلخص فكرة هذا المدخل فى أن الإدارة التنفيذية للدولة تستطيع أن تباشر مسئوليتها وتقوم بوظائفها على النحو الأمثل إذا ما روعى فى تصميم هياكل الإدارة الحكومية معايير تنظيمية فنية تتمثل فى التوصيف الدقيق للهيكل التنظيمى وتحديد دائرتى السلطة والمسئولية بطريقة متوازنة، وضمان التنسيق الملائم بين التخصصات المختلفة . وتوفير نظام رسمى للاتصال، والأخذ بقاعدة التسلسل القيادى كضمانه للتماسك والانضباط التنظيمى، وأيضاً تقرير وسائل الرقابة على مختلف العمليات التى تتم داخل الجهاز الحكومى .

ويركز هذا المدخل على استخدام الخرائط التنظيمية لإظهار العلاقات بين الوظائف والأعمال والموظفين والمستويات التى يضمها الهيكل التنظيمى .

كما توضح الخرائط أيضاً اللجان المختلفة والأجهزة الوظيفية والاستشارية ويحدد لكل مستوى من المستويات السالفة نوع السلطة والمسئولية وسائر الاختصاصات التى يتولاها . كما تحدد أيضاً علاقات كل مستوى بالمستويات الأخرى وذلك فى ظل مجموعة من المبادئ والقواعد واللوائح الرسمية التى تحدد سلوك العاملين فى الأجهزة الحكومية كما يجب أن تكون .

ومن خلال دراسة الهيكل التنظيمى للدولة من واقع الخرائط التنظيمية يمكن الإلمام بموضوعات الإدارة العامة خصوصاً فيما يتعلق بالمستويات الإدارية للدولة

والوظائف الخاصة بكل مستوى والعلاقة بين هذه المستويات وكيفية سير العمل فى التنظيمات الحكومية طبقاً لما تحدده اللوائح السابقة

وبالإضافة إلى ما سبق فإن من أحد المبادئ الهامة لهذا المدخل أن كل مركز من المراكز يتواجد فيه شخص واحد يكون مركزا للسلطة، ومن ثم فإن الخريطة التنظيمية تظهر كيفية تسلسل القرارات وأيضاً نوع السلطة الإدارية والمسئولية الملقاة على عاتق الوحدة التنظيمية المعنية .

وبالرغم من فاعلية هذا المدخل الوصفى فى معرفة الهيكل التنفيذى للدولة والمستويات التى يتكون منها وطبيعة العلاقات الرسمية بينها إلا أن هناك الكثير من الانتقادات التى توجه إليه . ومن أهم هذه الانتقادات أن المدخل الوصفى عند تحديده لمستويات السلطة وتحديد حق اتخاذ القرارات من حيث السلطة والمسئولية بالنسبة لقرار معين فإنه لا يعكس مدى واقعية عملية اتخاذ القرارات نفسها باعتبارها عملية ديناميكية تتأثر بعوامل متعددة لا يمكن توضيحها فى الخريطة التنظيمية خصوصاً إذا كان القرار يتأثر بعلاقات غير رسمية وغير واضحة . وهذه العلاقات قد تكون أكثر تأثيراً فى اتجاه ومضمون القرار من العلاقة الرسمية التى تحددها الخريطة التنظيمية .

ومن ناحية أخرى فإن الخريطة التنظيمية قد تنجح فى إظهار ما ترى السلطة العليا فى الدولة أنه الشئ الذى يجب أن يكون، ولكن لسوء الحظ فإن هذا يختلف فى كثير من الحالات عما هو كائن فعلاً، ومن ثم فإن الدراسة الوصفية للجهاز الإدارى للدولة من واقع الخريطة التنظيمية لا يسدنا بفكرة واضحة عن البيئة الفعلية داخل ذلك الجهاز، ولا خارجه.

وقد لخص بعض الكتاب النقائص المرتبطة بهذا المدخل فى النقاط التالية :

١. أن الخريطة التنظيمية للدولة تظهر مستويات السلطة وعلاقاتها وهى مسألة رسمية، لكنها لا تظهر القوى الفعلية المؤثرة فى سلوك واتجاه التنظيم ودائماً ما تكون هذه القوى أكبر تأثيرا وربما فعالية من السلطة الرسمية .

٢. أن الخريطة التنظيمية لا تظهر الأهمية النسبية لكل وحدة تنظيمية داخل التنظيم الكلى . فالأهمية من وجهة النظر الحكومية قد ينظر إليها من حيث الحجم أو عدد العاملين أو طبيعة النشاط المعين كأن يقال مثلاً أن الوظيفة الدبلوماسية أكثر أهمية من وظيفة الإسكان، كما قد تتحدد الأهمية النسبية بالنفوذ الشخصى للقائمين على كل وظيفة أو وحدة تنظيمية معينة . يفهم من ذلك أن الأهميات النسبية تختلف من حيث المقاس وطريقة النظر إليها . وهذه الاختلافات لا تظهرها الخريطة التنظيمية .

٣. أن القرارات تختلف من حيث النوع أى المجال الذى يتعلق به القرار والمدى الزمنى المرتبط بإصدار كل قرار أى المدى الزمنى اللازم لصنع القرار والمدى الزمنى الذى يغطيه القرار .

٤. أن الخرائط التنظيمية لا تظهر بعض المجالس أو اللجان المستقلة والمنفصلة عن الجهاز الحكومى الأساسى . وبالتالى فإنها لا تظهر طبيعة العمليات الإدارية بالكامل ولذا تعطى الانطباع بأن هناك المزيد من السلطة المخصصة للرئيس الأعلى أكثر مما يمثله الواقع الفعلى .

٥. أن الخريطة التنظيمية تهمل تماماً جماعات المصالح ومدى تداخلها فى الشئون الإدارية للحكومة، ولا يمكن إنكار تأثير مراكز القوى أو

مجموعات المصالح فيما يتعلق بالقرارات التى تصدرها التنظيمات الحكومية .

ويضيف البعض إلى الأسباب السابقة، أن هذا المدخل لا ينجح فى بحث وتحليل جوانب الارتباط والتفاعل بين الجهاز الحكومى وبين بيئته الخارجية وبالأخص الأبعاد السياسية والاجتماعية لهذه البيئة .ويضيف كذلك أن هذا المدخل يهمل النظر إلى الإدارة باعتبارها نوعاً من التفاعل بين العناصر الإنسانية والذى بدونه تفقد كلمة الإدارة الكثير من معانيها، وهذا يعنى أن هذا المدخل قد أهمل الطبيعة الإنسانية ومقومات الشخصية الإنسانية ودوافع سلوكها .

معنى ما تقدم أن المدخل الوصفى ينظر إلى الجهاز الإدارى فى الدولة على أنه مجرد شكل تنظيمى أو وظائف مجردة وأن هذا الجهاز يسلك سلوكاً نموذجاً محدداً فى شكل لوائح معلنة . ولكنه يهمل الدوافع والحاجات والتطلعات النفسية للعاملين فى هذا الجهاز، كما يهمل القوى الفعلية التى تجعله يسلك سلوكاً ليس من الضرورى أن يتفق مع السلوك المعلن .

ثالثاً : مدخل الوظائف الإدارية :

يقوم هذا المدخل على فكرة أن الإدارة العامة شأنها فى ذلك شأن الإدارة الخاصة تتكون من عدد من الوظائف التى لها صفة العمومية . وهذه الوظائف تمارس فى كل المنظمات بصرف النظر عن كون هذه المنظمات مملوكة ملكية عامة أو خاصة، وبصرف النظر أيضاً عن البيئة التى توجد فيها هذه المنظمات . وبالتالى فإن التعرف على هذه الوظائف، والتعرف على مكوناتها، وعلى مبادئها وأساليب ممارستها فى المنظمات الحكومية، يعطى مفهوماً متكاملاً للإدارة العامة. أن الوظائف التى يقدمها معظم دعاة هذا المدخل هى وظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة . ومن ثم فإن هذا المدخل يعطى إطارا تحليلياً لعمليات الإدارة . وهو بهذا المعنى يحدد عناصر الأداء بصفة عامة .

لكن ما يؤخذ على مدخل الوظائف الإدارية، هو أن تحديد هذه الوظائف على النحو السالف الذكر قد يعنى أنها مستقلة عن بعضها البعض، وهذا غير صحيح . فوظيفة التخطيط لا يمكن معالجتها بمعزل عن الوظيفة الرقابية، فما يتم تحديده من أهداف ومعايير وسياسات وبرامج (التخطيط) . هو الذى يتم متابعة وقياس الأداء ومقارنته به (الرقابة) .

وفضلاً عن ذلك فالقول بان هناك ثمة مبادئ عامة لممارسة هذه الوظائف، وان هذه المبادئ لها صلاحيات عامة . قول مسرف فى التجريد، ومناقض للواقع . فأساليب ممارسة العمليات أو الوظائف الإدارية تتفاوت فعاليتها بتفاوت الظروف والبيئات التى تمارس فيها . فمثل هذه الوظائف لا يمكن أن تدرس بمعزل عن التيارات السياسية والهيكل السياسى وبمعزل عن الإطار القانونى للدولة . ولا يمكن أيضاً إغفال أثر العوامل الاقتصادية والاجتماعية وآثارها على أنماط أداء المنظمات العامة .

معنى ذلك أن هذا المدخل تقتصر فائدته على إعطاء إطار تحليلى، لكنه لا يمكن الاعتماد عليه فى بناء أنظمة إدارية أو حل مشكلات إدارية تواجه منظمات الإدارة العامة .

رابعاً : المدخل السلوكى :

نشأ هذا المدخل من مساهمات كتاب علم النفس وعلم الاجتماع فى تحليلهم لأداء وسلوك المنظمات الإدارية العامة والخاصة على حد سواء . ويقوم هذا المدخل على فكرة أن التنظيم الإدارى ما هو إلا تجمع إنسانى يكون فيه الأفراد القوة الديناميكية المحركة للتنظيم والتى تؤثر فى كفاءته أو ضعفه، وبالتالى نهوضه بالمسئوليات الواقعة على عاتقة . معنى ذلك أنه بينما اهتمت معظم المداخل الأخرى بالتركيز على المجال المناسب لنشاط الإدارة العامة وما يجب أن يكون عليه الشكل التنظيمى للجهاز الإدارى فى الدولة، فإن هذا المدخل يركز

اهتمامه على استخدام المتغيرات السلوكية فى التوصل إلى تعليمات حول التنظيم والإدارة، مع التفرقة بين التنظيم الرسمى والتنظيم غير الرسمى

والموضوعات التى يهتم بها هذا المدخل تتمثل فى دراسة طبيعة السلطة. وتحليل دوافع السلوك داخل التنظيمات، وتحليل أثار ذلك السلوك خصوصاً الجانب غير الرسمى منه ومدى تأثيره على أهداف التنظيم، كما يركز أيضاً على دراسة أهمية عنصر الاتصال فى ممارسة السلطة داخل التنظيمات الحكومية والآثار الناتجة عن التنوع فى النماذج القيادية والعوامل التى تؤدى إلى تحقيق التوازن التنظيمى، كما يتعرض أيضاً للظروف التى تؤدى إلى استقرار التنظيمات.

ويرى البعض أن هذا المدخل يأخذ فى الاعتبار العديد من النواحى وهى :

١. الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذى تؤثر به القيم فى سلوك أى منظمة بيروقراطية على أساس أن القيم هى من بين المؤشرات الأساسية والمحددات الجوهرية للسلوك التنظيمى، وذلك على أساس أن هذه القيم تضغط على التنظيم الإدارى المعين، وتدفعه إلى اتخاذ قرارات معينة أو تصرف من نوع ما بحيث يفضله على تصرف أخر تتجه للقيم التى يعتنقها .

٢. النظر إلى التنظيم على انه مؤسسة اجتماعية تؤثر وتتأثر بجو البيئة الاجتماعية الذى يحيط بها، ومن شان ذلك أن يلقى عليها بمسئوليات معينة . ويعرض عملها للعديد من الضغوط الاجتماعية، وبقدر استجابتها لهذه المؤثرات وقدرتها على التوافق معها يتحدد نجاح التنظيم أو فشله فى تحقيق رسالته العامة .

٣. النظر إلى عملية اتخاذ القرارات على أنها إحدى الدعامات الأساسية الهامة فى أى تنظيم حكومى، وبالتالى فإن هذا المدخل يبحث فى الجوانب والعمليات السلوكية المتصلة بعملية إصدار القرارات .

٤. الإقرار بأن هناك دوافع إنسانية أساسية تؤثر فى سلوك الأفراد بالتنظيمات الحكومية، وبالتالى فإن النظر إلى الاحتياجات والتطلعات النفسية لهؤلاء الأفراد وبشئ من التعاطف والتجاوب، وعلى النحو الذى يشجعهم على تقديم المشاركة الإيجابية فى خدمة أهداف التنظيم، يعتبر من النقاط الرئيسية التى يركز عليها هذا المدخل .

لقد تركت الإسهامات السلوكية آثاراً لا يمكن إنكارها على مضمون الإدارة العامة فى المجتمعات المختلفة . ولعل إبراز أهمية العامل الإنسانى والنظام الاجتماعى يكون كافياً للتدليل على الآفاق الجديدة التى أضافتها الإسهامات السلوكية إلى علم الإدارة العامة . ولكن يلاحظ أن الكتاب السلوكيون انقسموا فيما بينهم حول الموضوعات التى تحتل أهمية أكثر من غيرها، ولا يتفق رأيهم إلا من حيث النظر إلى التنظيم الإدارى باعتباره نظاماً متكاملاً . ومع ذلك فإن بعض كتاب هذا المدخل يركز على أجزاء هذا النظام مثل الفرد والتنظيم الرسمى والتنظيم غير الرسمى والمركز الأدبى والمحيط المادى للعمل، كما يركز البعض الآخر على عملية ربط أجزاء النظام مع بعضها البعض، وهى العملية التى تتكون من الاتصال والتوازن واتخاذ القرارات . كما أن هناك البعض الثالث الذى أهتم بدراسة أهداف النظام وهى النمو والاستقرار والعمل المتداخل . وقد ترتب عل هذا الانقسام بين كتاب هذا المدخل وجود كتابات وأبحاث متعددة يتناول كل منها جزءاً واحداً أو أجزاء قليلة من الصورة الكلية للتنظيم كما يرونه، ومن ثم كان من الصعب وجود رأى متكامل بحيث يشمل جميع النواحى السابقة فى شكل محدد .

خامساً : المدخل البيئى :

يسمى هذا المدخل أيضاً بالمدخل الإيكلوجى Ecological Approach ويهتم بإبراز العلاقة بين الإدارة وين البيئة التى تعيش فيها، وذلك بدراسة العوامل المختلفة التى تكسب مجتمعاً معيناً صفاته وخصائصه، وأثر هذه العوامل على الإدارة العامة فى هذا المجتمع بالذات .

وتتلخص فلسفة هذا المدخل فى أن التنظيمات الإدارية هى نتاج البيئة التى توجد فيها . وبالتالى فإن النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعادات والتقاليد التى توارثها المجتمع المعين لابد أن تؤثر فى التنظيمات العامة فيه وتتأثر بها . والنظام الإدارى الفعال هو ذلك النظام الذى يتجاوب مع الاعتبارات السابقة ويتفاعل معها .

ويضف هذا المدخل أيضاً أن نجاح أحد النظم الإدارية فى مجتمع ما لا يؤخذ دليلاً على إمكانية نجاحه فى مجتمع أخر نظراً لاختلاف العوامل البيئية من مجتمع إلى مجتمع أخر .

أن فلسفة هذا المدخل تبدو صحيحة إلى حد بعيد، ولعل أبلغ دليل على ذلك هو فشل العديد من محاولات نقل نماذج إدارية من مجتمع إلى أخر . فقد فشل المستعمرون الإنجليز فى نقل جهازهم الإدارى وتطبيقه فى الهند أثناء فترة الاحتلال رغم نجاح تطبيق نفس النظام فى إنجلترا . وكان الفشل راجعاً إلى اختلاف النواحى العقائدية والاجتماعية والسياسية والحضارية فى المجتمعين . وبنفس المنطق يمكن القول بأن النظام الأمريكى مثلاً للإدارة العامة لا يصلح للتطبيق فى مصر لاختلاف الظروف البيئية للمجتمعين . وقد ثبت من بعض الدراسات أن الفرد – باعتباره نتاجاً للبيئة التى عاش فيها – لا يتجاوب مع بعض مظاهر النظام الإدارى إلا بقدر توافق هذا النظام مع ظروف وخصائص هذه البيئة . ماذا كان إحساس الفرد بعامل الوقت وأهميته يعتبر قليلاً فى دول أسيا وأفريقيا بصفة عامة

نتيجة لعوامل بيئية وتاريخية لا يمكن تفسيرها، فإن تطبيق أحد النظم الإدارية الغربية التى تؤكد على عامل الوقت والانضباط فى أحد تلك البلاد لابد أن يلقى معارضة من العاملين . ولقد كانت هذه الملاحظة من بين المشاكل المتكررة الحدوث والتى يشكو منها المستثمرون الغربيون الذين يملكون مشروعات عاملة فى بعض دول أسيا وأفريقيا . وهذا المثال رغم بساطته إنما يعطى فكرة واضحة عن أهمية انبثاق النظام الإدارى من البيئة التى يمارس فيها .

ورغم حداثة هذا المدخل، يرى بعض الكتاب أن له جذوره التاريخية فى الصين القديمة حيث يقول الفليسوف الصينى العظيم كونفشيوس فى سنه ٥٠ قبل الميلاد : "يلزم قبل وضع أى نظام إدارى لأى بلد دراسة الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية التى تؤثر فى هذا البلد" .

ومن أشهر الكتاب الذين روجوا لهذا المدخل جون جاوس John Gaus الذى ينادى بضرورة دراسة العوامل البيئية فى كل بلد ووظائفها وطريقة عملها، وتتضمن هذه العوامل المكان والسكان والتقدم التكنولوجى، والقيم والعادات والتقاليد والرغبات والأفكار الشخصية، والمحن والكوارث التى يمر بها المجتمع .

رغم منطقية هذا المدخل، ورغم أهمية معرفة أثر الظروف البيئية على سلوك التنظيمات الإدارية، إلا أن دراسة هذه الظروف بأبعادها المختلفة من سياسية وتاريخية واجتماعية واقتصادية وثقافية بالإضافة إلى العادات والتقاليد تعنى – من الناحية العملية – تغطية جميع فروع العلوم الاجتماعية تقريباً ، وهذا يشتت جهود الباحثين بدلاً من تركيزها على التنظيمات الحكومية نفسها . ومن ناحية أخرى فإن العوامل البيئية السابقة فى تطور مستمر وحركة دائمة . ومن ثم فإن محاولة اللحاق بهذا التطور وتتبع تأثيره على التنظيمات العاملة فى مجتمع معين هى محاولة مرهقة .

سادساً : المدخل المقارن :

تتلخص فلسفة هذا المدخل الذى يعتبر أحدث مداخل دراسة الإدارة العامة فى مقارنة نظم وعمليات الإدارة العامة فى بلدين أو أكثر . والمقارنة قد تكون بين النظام الإدارى الحكومى فى مصر مثلاً مع نظيرة فى الولايات المتحدة أو بريطانيا، كما قد ترتكز المقارنة على أحد أو بعض جوانب الإدارة العامة مثل المقارنة بين مظاهر البيروقراطية فى فرنسا ومظاهر البيروقراطية فى الهند مثلاً، وهكذا .

والمنطق الذى تستند عليه هذه الفلسفة أن الاختلاف فى المظاهر البيئية للمجتمعات المختلفة لا يمنع من وجود مبادئ معينة أو نظم معينة يمكن تطبيقها تطبيقاً عاماً . فالنظام السياسى الرئاسى المطبق فى الولايات المتحدة مثلاً . يمكن تطبيقه فى دولة أخرى مثل ألمانيا، كما أن الوسائل التى تتبع فى علاج ظاهرة تضخم الجهاز الحكومى يمكن تطبيقها فى أكثر من بلد واحد . وإذا كانت الإدارة العامة قد وصلت حداً من التطور يمكن عنده النظر إليها باعتبارها علماً له أصوله ومبادئه، فإن الدراسة المقارنة يمكن الوصول عن طريقها إلى مجموعة من العموميات التى ترسى الدعامة الأساسية لذلك العلم .

ومن أهم أسباب زيادة الاهتمام بهذا المدخل :

١. تطور العلوم الطبيعية فى مختلف المجالات وما تبع ذلك من تطور فى وسائل الاتصال وطرق النقل . وقد نتج عن ذلك زيادة فى الاهتمام بالمشاكل الإدارية المعاصرة للتقدم الفنى والمرتبطة به من ناحية وإمكانية نقل وتحويل الخبرة الإدارية من ناحية أخرى كوسيلة للبحث عن حلول مقارنة للمشاكل الإدارية .

٢. نمو الفكر الإدارى السلوكى الذى تزعمه هربرت سيمون والذى يؤكد على ضرورة البحث فى السلوك الإنسانى من خلال مقارنات تحليلية، وأن هذا السلوك يجب دراسته دراسة تجريبية من الخارج كما يدرس العالم أية

ظواهر أخرى . وذلك هو الطريق الوحيد لتأكيد الطبيعة العلمية للإدارة العامة . أو بمعنى أخر، فإن دراسة ظواهر العمل التعاونى الإنسانى فى الإدارة العامة يمكن أن يتم بطريقة تجريبية بنفس المنهج الذى تدرس به دورة الأرض أو أية ظاهرة طبيعية أخرى .

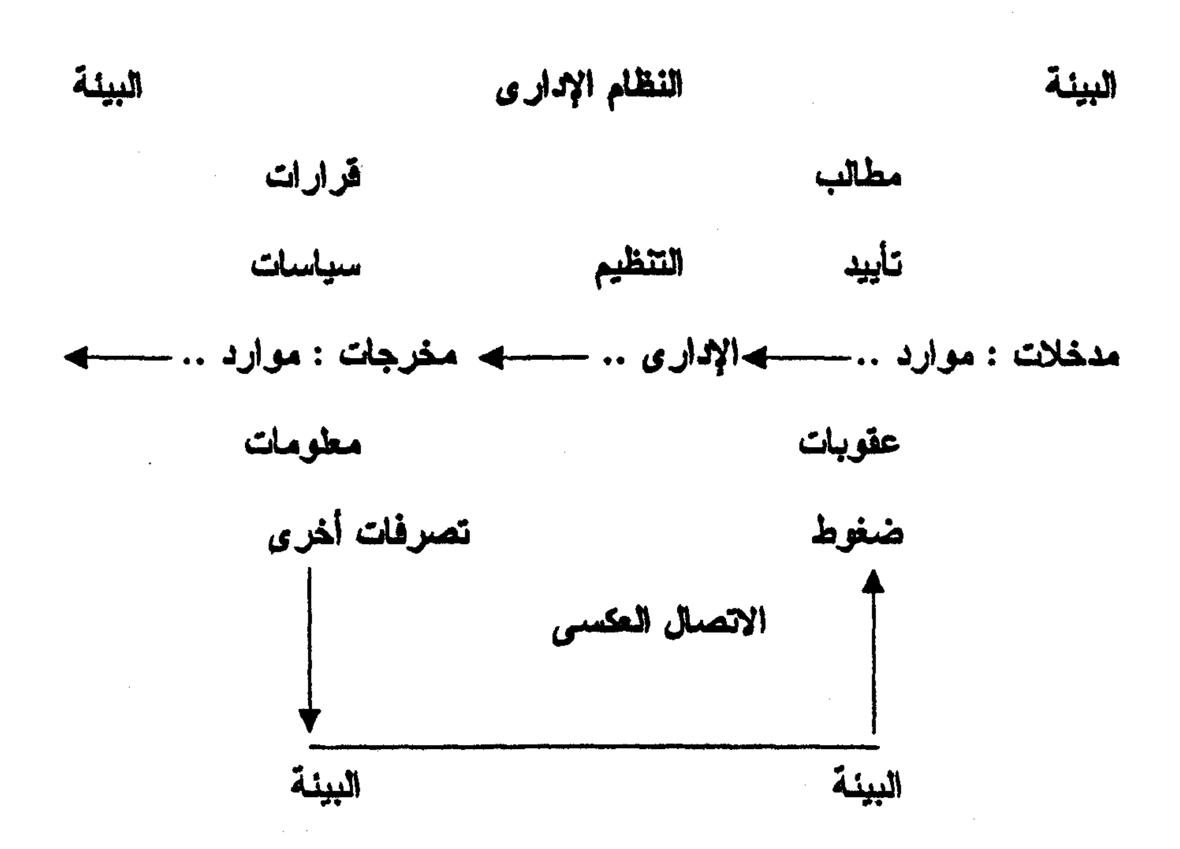
٣. تزايد سلطات الإدارة العامة أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها مما أدى إلى توسع مجالاتها الوظيفية . وقد أصبح هذا الاتجاه يمثل ظاهرة عامة فى جميع البلاد . ومن ثم فإن الدراسة المقارنة لوظيفة الدولة والطرق التى يمكن من خلالها زيادة فاعلية إنجاز هذه الوظيفة أصبحت تمثل اهتماماً عاماً لجميع الدول دون استثناء .

٤. ميلاد الدول النامية وزيادة عددها، ولقد كنت ظروف معظم هذه الدول متشابهة من حيث قيام حكوماتها بدور إيجابى فى النهوض السياسى والاجتماعى والاقتصادى بتلك الدول دون توفر الخبرة الإدارية الكافية لدى هذه الحكومات للإضطلاع بتلك المسئوليات ولذا كان من الطبيعى أن تلتمس هذه الحكومات الحصول على الخبرة الإدارية اللازمة من التجارب التى مرت بها الدول المتقدمة .

٥. أن قيام المنظمات الدولية والإقليمية وما تفرع عنهما من المجالس والهيئات والوكالات المتخصصة بعد الحرب العالمية الثانية كان له الأثر البالغ فى نمو الاهتمام بالمدخل المقارن . ولعل الدور الذى تقوم به الأمم المتحدة من خلال اللجان المتخصصة المنبثقة منها يعتبر أبرز المحاولات المبذولة حالياً للتوصل إلى مبادئ إدارية عامة تحظى بالتأييد العام من جميع الدول .

سابعاً : مدخل الأنظمة :

طبقاً لهذا المدخل، فإن الوكالة الحكومية المعينة أو الوحدة الإدارية الحكومية ينظر إليها باعتبارها جزءاً من النظام الإدارى للدولة وتتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التى توجد فيها، وفى نفس الوقت فإن هذه الوحدة تصدر قرارات وتؤتى تصرفات لها تأثيرها على نفس البيئة . وطبقاً لهذا المدخل فإن النظام الإدارى يتكون من مدخلات ومخرجات كما هو موضح بالشكل التالى :



شكل رقم (١)

Ehab Alakab

وتتكون المدخلات من المطالب والتأييد والموارد والعقوبات والضغوط التى تؤثر فى التنظيم الإدارى الحكومى المعين الذى يعتبر جزءاً من النظام الإدارى الكلى للدولة . أما المخرجات فتتكون من القرارات والسياسات والموارد والمعلومات والتصرفات الأخرى التى ينتجها التنظيم الإدارى المذكور . بالإضافة إلى ما سبق هناك أيضاً الاتصال العكسى والذى يعنى كيفية تأثير المخرجات فى المدخلات عن طريق إعطائها معيناً أو طبيعة معينة .

تتمثل فكرة هذا المدخل فى أن المدخلات الناشئة من البيئة المعينة تؤثر فى التنظيم الإدارى وتحدد اتجاه عملياته . وهذه المدخلات تتكون من المطالب الخاصة بالمجموعات المختلفة من الأفراد الذين تربطهم مصالح بهذا التنظيم، كما تتضمن أيضاً التأييد والموارد والعقوبات وطرق الضغط التى قد تهدف إلى التأثير على القرارات التى يصدرها . هذا التنظيم . ويقوم التنظيم الإدارى (الهيكل والأفراد) باستقبال هذه المدخلات من البيئة المحيطة به ثم يتخذ سلوكاً معيناً يتأثر كلياً أو جزئياً بطبيعة وكثافة وقوة المدخلات المذكورة، وهذا السلوك يتجسم فى شكل مخرجات معينة تتكون من القرارات التى يصدرها والسياسات التى يطبقها والموارد التى ينتجها والمعلومات التى يعلنها وسائر التصرفات الأخرى .

وتتحرك المخرجات فى اتجاهين متداخلين :

١. الاتجاه الأول هو إرسال تلك المدخلات إلى البيئة العامة حيث تؤثر على السلوك الاجتماعى أو استخدام وتوزيع الموارد التى أنتجها التنظيم .

٢. الاتجاه الثانى يأخذ اتجاهاً عكسياً يصل بمقتضاه إلى جانب المدخلات . وفى أغلب الحالات فإن هذا الاتجاه يخدم كمصدر تأييد للتنظيم الإدارى المذكور وبرامجه . وفى حالات أخرى يؤثر فى طبيعة الضغوط التى يتعرض لها هذا التنظيم .

أن مدخل تحليل الأنظمة ، وهو من المداخل الحديثة فى دراسة الإدارة العامة يمكن أن يفيد كثيراً فى فهم المحيط العام الذى يؤثر فى التنظيمات الإدارية خصوصاً فيما يتعلق بتأثير المطالب والضغوط والإمكانيات والتأييد الخارجى من مصادر أخرى أو تنظيمات أخرى، وتأثير كل ذلك على الاتجاه الفعلى الذى تسلكه التنظيمات الحكومية عند أداء وظائفها، ومع ذلك فإن استخدام هذا المدخل يتطلب الإلمام بالاعتبارات التالية :

١. أن جميع المؤثرات فى التنظيم الإدارى يجب النظر إليها باعتبارها مدخلات . ومن الناحية العملية فإن الكثير من هذه المؤثرات يتكون من قوى شريرة أو رغبات خبيثة مختلفة من مراكز القوى غير المرئية، وللأسف فإن الأبحاث والكتابات الإدارية لا تتعرض لهذا النوع من المؤثرات على الرغم من مدى خطورته وقوة تأثيره على الاتجاه الذى تسلكه التنظيمات الحكومية . وبمعنى أخر فإن هذا المدخل يأخذ فى الاعتبار تأثير المدخلات المرتكزة على أساس شرعى أو قانونى فقط، أما المدخلات غير الشرعية فليس لها مكان فى هذا التحليل .

٢. أن مدخل تحليل النظم يعطينا القليل، وقد لا يوضح بالمرة طبيعة العلاقة بين أحد المدخلات وأحد المخرجات، وبمعنى أوضح لا يدلنا على كيفية ما إذا كان قرار معين أصدره التنظيم (وهو فى هذه الحالة أحد المخرجات) كان السبب فى إصداره ضغط معين أو مطلب معين (أى أحد المدخلات المعينة) وهذه المعرفة ضرورية لإظهار الأسباب الحقيقية التى تملى على تنظيم معين قراراً معيناً أو تدفعه إلى اتخاذ تصرف من نوع ما .

٣. أن هذا المدخل لا يوضح القوى الداخلية للتنظيم الإدارى أو النفوذ النسبى لتلك القوى فى عملية إصدار القرارات داخل التنظيم، وهذا يعنى الافتراض بأن جميع القوى داخل التنظيم تكون على اتفاق تام على كيفية إدارته وتوجيهه والقرارات التى يجب أن يصدرها . أو بمعنى آخر فإن هذا

المدخل يعطى وزناً كبيراً للمدخلات والمخرجات، ولكنه يهمل عملية التفاعل الداخلى للتنظيم الذى يستقبل هذه المدخلات فى شكل قرارات أو تصرفات معينة .

ويمكن القول بالإضافة إلى ما سبق بإن الإدارة العامة لا يمكن فصلها عن الإطار القانونى للدولة خصوصاً وأن المنظمات العامة تنشأ بقانون وتنتهى بقانون، كما أن القانون أيضاً هو الذى يحدد مجال نشاطها وحقوقها والتزاماتها تجاه أفراد المجتمع . وهذا يعنى أن دراسة الإدارة العامة لابد أن تتطلب نوعاً من التعرض لبعض اللوائح القانونية ذات التأثير الإيجابى فى أعمالها .

وإذا كانت الاعتبارات البيئية لها تأثيرها على هيكل المنظمات العامة وطبيعة السلوك الذى تمارسه والأهداف التى تضطلع بها، فإن إهمال هذه النواحى يعتبر انتقاصاً من مجال الدراسة . وأخيراً فإن دراسة تجارب بعض الدول الأخرى والاستراتيجيات التى أتبعتها وتتبعها فى علاج مشكلات الإدارة العامة يمكن أن تخدم كنقطة انطلاق فى البحث عن حلول أفضل لهذه المشكلات .

خلاصة ما سبق أن دراستنا للإدارة العامة وأن كانت سوف ترتكز أساساً على مدخل الأنظمة، إلا أن الأمر قد يتطلب التعرض للعديد من المداخل الأخرى .

الفصل الثالث

المديرون - وظائفهم وممارساتهم

مقدمـة :

بينما نجد أن مديرى المنظمات ليسوا المورد الوحيد المطلوب توافره إلا أنه أهمها على الإطلاق، من حيث تأثيره الواضح على نجاح المنظمة . فالكثير من الخبراء الماليين والمساهمين ينظرون إلى إدارة المنظمة كالعامل الرئيسى عند تقييم مركز المنشأة وقيمتها فى السوق . فمن المتعارف عليه أن المنظمة ذات الإدارة الفعالة لديها فرص أكبر للنجاح من مثيلاتها ذات الإدارة الرديئة .

ويعتمد نجاح المنظمات على مدى وجود إدارة فعالة تقوم بالتنسيق بين الموارد المختلفة لتحقيق أهدافها . فالمدير والمنظمة يعتبران وجهان لعملة واحدة وكلاهما ضرورى ومكمل للآخر . فالحاجة إلى طبقة المديرين ظهرت نتيجة لظهور المنظمات، وبدون وجود المدير الكفء فلا يمكن للمنظمة أن تحقق أهدافها المرتبطة بالبقاء والنمو .

وقد ترتب على ذلك أن زاد الطب على هذه الفئة من المديرين فى سوق العمل نظراً لتأثيرهم على نجاح المنظمة . ونتيجة لزيادة الطلب على المديرين زادت نفوذ هذه الطبقة واكتسبت مكانة اجتماعية متميزة متمثلة فى زيادة الأجور والمكافآت التى يحصلون عليها . وبطبيعة الحال فإن أجور المديرين تتفاوت تبعاً للمستوى الإدارى الذى يشغلونه وحجم المنظمة التى يشرفون على إدارتها .

تعريف المدير :

أما وجهة النظر الحديثة فى تعريف المدير فتتركز على المسئولية عن تحقيق النتائج . فالمدير هو "الشخص المسئول عن الإنجاز" والإسهام فى تحقيق نتائج وأهداف المنظمة وهو ما يميزه عن غيره من الأفراد داخل المنظمة . ووفق هذه النظرة فإن المسئولية وليس السلطة هى المعيار المميز فى النظر إلى المدير .

فالمدير الفعال هو الذى يحقق نتائج كلية أكبر من مجرد جمع والمحافظة على العناصر المختلفة للموارد المستخدمة داخل المنظمة . وعملياً نجد أن ذلك ما يميز الإدارة الناجحة عن الإدارة الفاشلة . أى قدرة المديرين على استخدام المزيج المناسب من الموارد وبطريقة علمية منظمة بحيث أن الناتج الكلى لمخرجات الأنشطة تكون أكبر من مجرد الجمع المادى لمجموع الأجزاء (المدخلات) المساهمة فى تلك الأنشطة . فالمدير الفعال ليس فقط مسئول عن حماية الموارد المادية (المواد الخام والأموال والآلات) والموارد البشرية ولكنه مسئول عن كيفية استخدامها أفضل استخدام ممكن وتوجيهها لتحقيق النتائج . إن ذلك يعنى أن مسئوليته ذات شقين :

- شق اقتصادى : متعلق بالاستخدام الفعال للموارد المادية والبشرية .
- شق إنسانـــى : متعلق بالإشباع الأمثل للحاجات والرغبات الإنسانية .

ويتطلب تحقيق ذلك من المدير الفعال أن يقوم بالتنسيق فيما يتخذه من قرارات سواء متعلقة بالأجل القصير أو الأجل الطويل، ويمتد هذا التنسيق ليشمل جميع الإدارات المشاركة فى إنجاز الأهداف .

المهارات الإدارية للمديرون :

أن فئة المديرين موجودة فى كافة المستويات الإدارية طالما أن هناك فرداً مسئولاً عن إنجاز بعض الأهداف التى تسهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة فى أهداف المنظمة التى يشغلها المدير يعتبر أمراً صعب الوصول إليه فى الواقع العملى حيث يتأثر ذلك بطبيعة نشاط المنظمة وحجمها .

تتوقف مدى قدرة المدير على إنجاز أهدافه وتحقيق الفاعلية والكفاءة فى أعماله على مدى توافر المهارات الإدارية اللازمة والتى تميزه عن غيره من الأفراد داخل المنظمة . وتتنوع هذه المهارات من حيث الإلمام بطرق العمل والتعامل مع الأفراد والقدرة على حل المشكلات إلخ . وتختلف الحاجة إلى توافر هذه المهارات فى المديرين باختلاف المستويات الإدارية التى ينتمون إليها كما هو موضح .

ويمكن تقسيم المهارات الإدارية اللازم توافرها إلى ثلاثة أنواع رئيسية كالآتى :

١. المهارات الذهنية :

ويقصد بها قدرة المدير على النظرة الشاملة للأمور وتتضمن القدرة على تفسير الأمور والحكم عليها والقدرة على تحليل المشاكل التعامل مع البيانات وتحليلها . وتوافر مثل هذه القدرات يساند المديرين على التخطيط الشامل لأهداف المنظمة وتوجهاتها فى المستقبل والإدراك الشمولى لكيفية تحريك العناصر والأجزاء المكونة للنظام الذى يعمل فيه بطريقة تحقق أهداف المنظمة .

وتزداد الحاجة إلى المهارات الذهنية كلما اتجهنا صعوداً إلى أعلى المستويات الإدارية ولهذا فإن مديرى الإدارة العليا يجب أن تتوافر فيهم هذه المهارات بصورة كبيرة مقارنة بالمديرين فى المستويات الإدارية الأدنى، وبالتالى فإن اختيار القيادات فى هذا المستوى يجب أن يتم بناؤه على الكفاءة وتوافر هذه المهارات وليس على الأقدمية .

بينما نجد أن مديرى المنظمات ليسوا المورد الوحيد المطلوب توافره إلا أنه أهمها على الإطلاق، من حيث تأثيره الواضح على نجاح المنظمة . فالكثير من الخبراء الماليين والمساهمين ينظرون إلى إدارة المنظمة كالعامل الرئيسى عند تقييم مركز المنشأة وقيمتها فى السوق . فمن المتعارف عليه أن المنظمة ذات الإدارة الفعالة لديها فرص أكبر للنجاح من مثيلاتها ذات الإدارة الرديئة .

ويعتمد نجاح المنظمات على مدى وجود إدارة فعالة تقوم بالتنسيق بين الموارد المختلفة لتحقيق أهدافها . فالمدير والمنظمة يعتبران وجهان لعملة واحدة وكلاهما ضرورى ومكمل للآخر . فالحاجة إلى طبقة المديرين ظهرت نتيجة لظهور المنظمات، وبدون وجود المدير الكفء فلا يمكن للمنظمة أن تحقق أهدافها المرتبطة بالبقاء والنمو .

وقد ترتب على ذلك أن زاد الطلب على هذه الفئة من المديرين فى سوق العمل نظراً لتأثيرهم على نجاح المنظمة . ونتيجة لزيادة الطلب على المديرين زادت نفوذ هذه الطبقة واكتسبت مكانة اجتماعية متميزة متمثلة فى زيادة الأجور والمكافآت التى يحصلون عليها . وبطبيعة الحال فإن أجور المديرين تتفاوت تبعاً للمستوى الإدارى الذى يشغلونه وحجم المنظمة التى يشرفون على إدارتها .

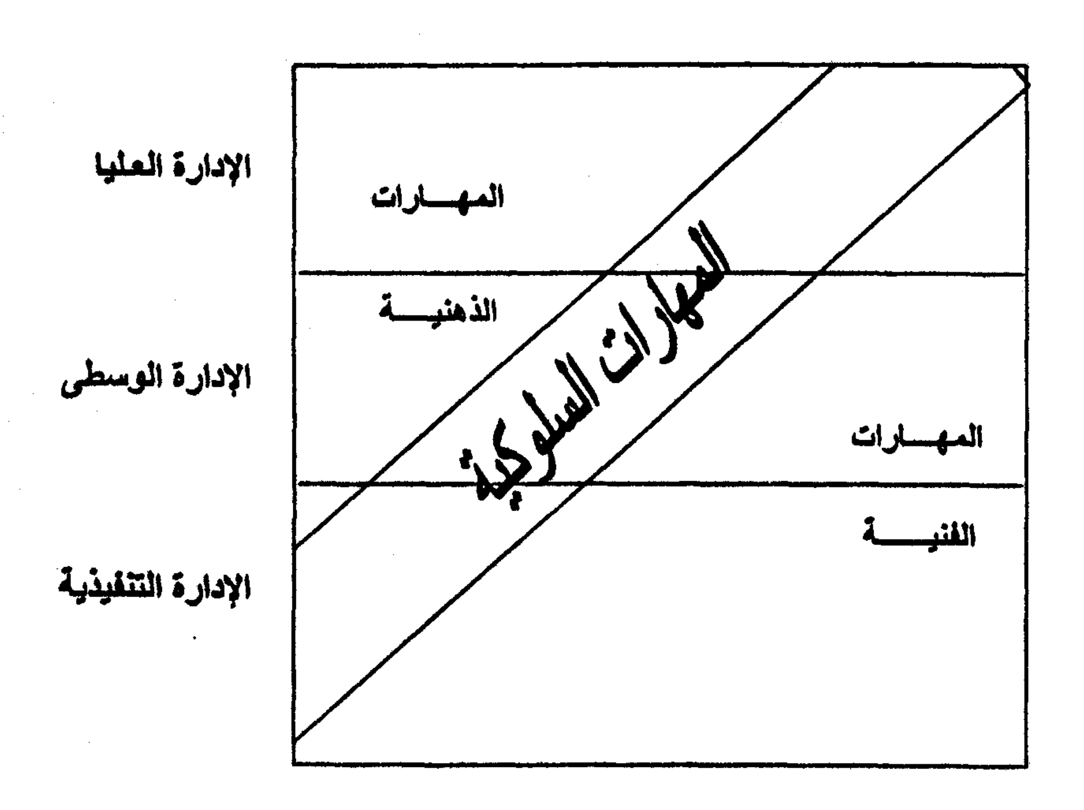
٢. المهارات السلوكية :

ويقصد بها القدرة على التعامل مع الآخرين وفهم ودراسة سلوك الأفراد وحفزهم للعمل وتحقيق التعاون بين جماعات العمل وقيادتهم وتوجيههم ورقابتهم . كما تتضمن تحقيق الاتصال الفعال بالأفراد فى المستويات الإدارية المختلفة بما يضمن تحقيق الأهداف التنظيمية .

ويلاحظ أن هذه المهارات مطلوب توافرها لكافة المستويات الإدارية بقدر متساوى على أساس أن المدير بغض النظر عن مستواه التنظيمى يتعامل مع مرءوسيه وهو مسئول عن قيادتهم ودفعهم وحفزهم والرقابة على تصرفاتهم .

٣. المهارات الفنية :

ويقصد بها المعرفة المتخصصة فى مجال معين والقدرة الفنية المتميزة على أداء العمل . فمهندس الصيانة له معرفة فنية بأساليب الصيانة ومواعيدها ، والمحاسب معرفته الفنية متخصصة فى المحاسبة والتكاليف والمراجعة الخ . وتختلف مدى الحاجة إلى المهارات الفنية باختلاف المستوى الإدارى . فرؤساء الأقسام والمشرفين يحتاجون إلى إلمام جيد بالنواحى الفنية لعمل مرءوسيهم حتى يستطيع المشرف أن يتفهم طبيعة عملهم واتخاذ القرارات السليمة التى تمسها وتقل الحاجة إلى المهارات الفنية كلما اتجهنا إلى أعلى السلم الإدارى حيث أن المديرين فى المستويات الإدارية العليا يتعاملون مع مشاكل عامة للمنظمة لا تتطلب قدراً كبيراً من المعرفة الفنية المتخصصة .



شكل (٢) المهارات الإدارية وعلاقتها بالمستويات الإدارية

وبالنظر إلى الشكل السابق يمكن الإجابة على التساؤل الآتى " هل هناك قابلية لتحويل المهارات الإدارية؟ " بمعنى هل يمكن للمدير أن يتقلد مناصباً إدارية مختلفة فى منظمات متباينة من حيث طبيعة عملها ؟

يمكن القول بأن المدير فى المستويات الإدارية العليا تقل حاجته إلى المهارات الذهنية والقدرة التخطيطية ومن ثم يكون من السهل عليه الانتقال نم عمل إلى آخر مقارنة بالمديرين فى المستويات الإدارية الأقل . بمعنى أنه كلما زاد الاعتماد على توافر المهارات الذهنية والتخطيط كلما سهلت عملية تولى المدير لمنصب آخر داخل المنظمة أو فى منظمة مختلفة تماماً . فالمهارات الإدارية فى ذلك المستوى تكون عادة نفسها المطلوبة فى كافة المنظمات . فالمدير العام فى شركة للمنظفات الصناعية قد يقوم بنجاح بإدارة منظمة لإنتاج السيارات أو الحاسبات الآلية .

وعلى الجانب الآخر فإن رئيس قسم الغزل فى شركة للغزل والنسيج قد يجد صعوبة كبيرة كرجل بيع أو كمسئول صيانة فى شركة لإنتاج المشروبات الغازية، وذلك بسبب افتقاره إلى المعرفة الفنية المتخصصة فى المجال الجديد الذى يسعى للعمل فيه .

المؤهلات الأساسية للمدير :

فاعلية المدير تتطلب توفر بمجموعة المؤهلات توضحها كما يلى :

١. المعرفة الفنية :

تعتر المعرفة الفنية بجوانب العمل من المهارات الضرورية للمدير خصوصاً عند مستوى الأشراف الأول، حتى يستطيع أن يوجه المرءوسين ويشرف عليهم ويحكم على نتائج أداء أعمالهم، طالما أن المدير ليس منسقاً فقط للعمل وإنما هو رئيس عمل بالدرجة الأولى . أن وجود هذه المعرفة الفنية لا تعنى أن المدير يمارس العمل بنفسه ولا يترك شيئاً لمرءوسيه لأن مهامه تتجاوز ذلك بكثير، كما أن هذه المعرفة يكفى أن يتوفر منها ما يسمح له باستخدام الأساليب والأدوات التى تعاونه فى الإشراف على النشاط المختص به وتوجيه مرءوسيه والحكم على جودة أدائهم للعمل .

٢. القدرة على اتخاذ القرارات :

بالرغم من أن المدير يتولى مهام عديدة بخلاف اتخاذ القرارات إلا أن المهارة اللازمة لأداء هذه المهمة تعتبر من أهم المهارات الضرورية لفاعلية المدير خصوصاً وأن هذه المهمة تعتبر جوهر عمل المدير فى معظم منشآت الأعمال وفى أى منظمة من المنظمات المختلفة . أن عملية اتخاذ القرار تتضمن اختيار رشيدا من بين البدائل، ونادراً ما يكون الاختيار بين الصح والخطأ الواضح والمحدد بل بين الصح فى الغالب والخطأ المحتمل . أن ذلك يتطلب مهارة وبصيرة من المدير بالرغم من تطور الأساليب والأدوات الرياضية التى تعاونه فى تحقيق موضوعية القرارات التى يصدرها . معنى هذا أن عملية اتخاذ القرار ليست مجرد خطوات نظامية، كما أن وجود الأساليب المتقدة لا يحل محل المدير عند أداء هذه

المهمة . كما أن فاعلية استخدام هذه الأساليب تتطلب وعى وتفهم من المدير لها وحدود استخدامها، وطبيعة المواقف محل القرار، والبيانات والمعلومات اللازمة ومصادر الحصول عليها وكيفية تدبيرها ما يؤدى إلى تحسين جودة القرارات التى يصدرها .

٣. القدرة على الاتصال :

يصعب تخيل عمل المدير دون وجود اتصالات، فهو يتصل يومياً بمرءوسيه لأجل توزيع العمل عليهم، وتفسير السياسات والأنظمة التى تحكم أداءهم وتوجيههم نحو الأهداف المحددة، والإطلاع على المعوقات ومشكلات الأداء التى تواجههم، واستلام المعلومات والتقارير التى تساعده فى الحكم على نتائج أدائهم . كما أنه يرتبط بعديد من العلاقات مع الأقسام الأخرى والتى تتطلب مزيداً من الاتصال لتحقيق الفهم المشترك والتناسق فى الأداء لسهولة بلوغ الأهداف العامة . بالإضافة إلى تعامله مع فئات الجمهور المرتبطة بالمنشأة، والذى يبغى تنمية العلاقة معهم، وزيادة قبولهم لها .

أن هذه المهمة تتطلب من المدير قدرة على التعبير والصياغة، ولباقة فى استخدام الكلمات والمعانى، ومهارة فى الاستماع والإقناع ونقل الفهم بدقة ووضوح، وكفاءة فى تفهم رد الفعل واتجاهاته .

٤. القدرة على استخدام أساليب الرقابة والحكم على النتائج :

تطورت أساليب الرقابة بدرجة كبيرة فى الوقت الحاضر خصوصاً بعد تقدم الأساليب الرياضية والتوسع فى استخدام الحاسب الآلى فى منشآت الأعمال الكبيرة الحجم . أن هذا التطور يعطى إمكانات أفضل للمدير فى تصحيح مسارات الأنشطة وتوجيه السلوك نحو للأهداف المحددة . وبالرغم من أن وضع أنظمة الرقابة والضبط الداخلى يتولاها الأخصائيون فى المشروع، إلا أنه من الضرورى أن يلم المدير بهذه الأساليب وكيفية استخدامها وحدودها حتى تتحقق الفاعلية المرجوة .

٥. القـــــيادة :

من الضرورى أن تتوفر مهارات القيادة فى المدير طالما يحقق الأهداف عن طريق مرءوسيه، كما أن فاعلية أدائهم تتوقف على قدرته فى التأثير عليهم وتحريك وأثاره دوافعهم نحو العمل . وقد يحدث فى الواقع الفعلى أن يكون شاغل الوظيفة الإدارية ليس قائداً ولكن هذا يمثل جانباً من ضعف ويترتب عليه آثار سلبي . ولذلك لفاعلية الإدارة، يجب أن تتوفر السلطة الشخصية المتعلقة بالقيادة والسلطة الرسمية المرتبطة بالوظيفة فى يد المدير حتى تزداد فاعليته فى التأثير على معاونيه .

٦. المعرفة الإدارية :

أن إلمام المدير بنظرية الإدارة وأساليبها أمر حيوى تفادياً لأسلوب التجربة والخطأ الذى يحتاج إلى وقت وتكلفة كبيرة والتى يتعذر تحملها فى عالم اليوم، كما أن فهمه لأبعاد النظرية يعاونه فى ترشيد سلوكه عند الممارسة الفعلية . أ، تنمية هذه المهارة تتطلب متابعة مستمرة للتطورات العالمية فى هذا المجال حتى يلم بكل جديد بما يؤدى إلى زيادة معارفه واتساع إدراكه .

وظائف المديرين وأسلوب ممارستها :

إذا حاول شخص معرفة ماذا يفعل المدير، فإن عليه أن يقوم بفحص الأعمال والأنشطة التى يقوم بها وتحليلها للوصول إلى الإجابة الصحيحة . وبصفة عامة يمكن التمييز بين مدخلين أساسيين فى عرض وظائف المديرين :

المدخل الأول :

يعتمد على عرض الوظائف الإدارية التى يباشرها المديرون وهى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، وتمثل هذه الوظائف الأطر التى يمارس فيها المديرون مسئولياتهم المختلفة .

وهنا يجب أن تشير إلى :-

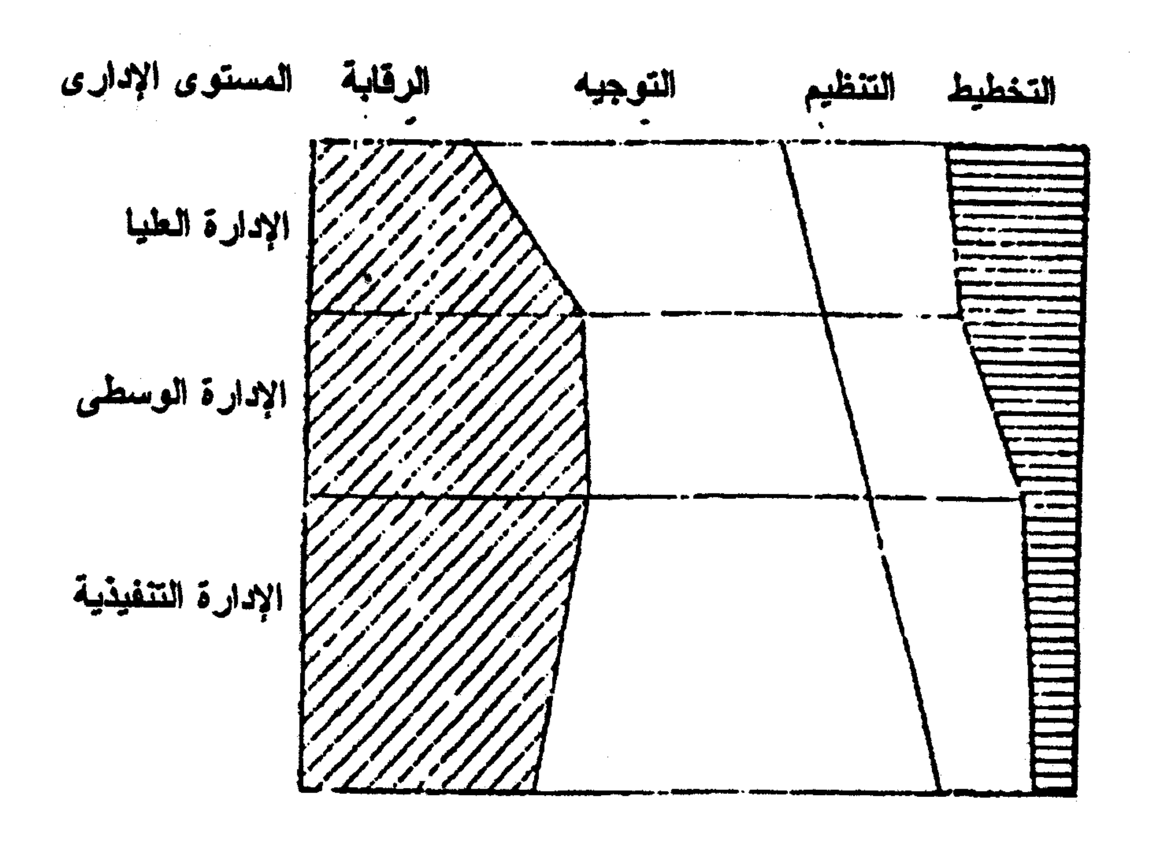
<u>أولاً :</u> أن هناك اختلافاً بين وظائف المديرين ووظائف المشروع . فوظائف المشروع ما هى إلا ترتيبات تنظيمية لميادين وأوجه النشاط الذى يباشر فيه المديرون وظائفهم وهذه الميادين تتضمن الإنتاج والتسويق والتمويل والأفراد . ويتولى المديرون داخل كل مجال من هذه المجالات القيام بالوظائف الإدارية المختلفة من تخطيط ووضع أهداف وتحديد سياسات وإجراءات العمل وتوجيه وحفظ العاملين والرقابة عليهم .

<u>ثانياً :</u> أن وظائف المدير المختلفة لا تؤدى بالترتيب الظاهر والسابق الإشارة إليه أى التخطيط ثم التنظيم فالتوجيه والرقابة . ولكن نجد أن هذه الوظائف متدخلة ومتشابكة . وهذه الوظائف لا تحدث بترتيب معين فى الحياة العملية ولكنها تحدث بالترتيب الذى يتطلبه الموقف المعين . فعند إنشاء منظمة

جديدة فمن المحتمل أن تتم هذه الوظائف بالترتيب السابق الإشارة إليه . ولكن بالنسبة للمنظمة القائمة بالفعل فإن المدير قد يقوم بجميع هذه الوظائف فى نفس الوقت أو بترتيب مختلف ، فمثلاً قد يقوم فى وقت معين بالرقابة ثم يتبعها بالتوجيه ثم التخطيط ... وهكذا .

ثالثاً : أن الأداء الفعال لكل وظيفة يؤثر على أداء الوظائف الأخرى . فمثلاً التوجيه الفعال يستلزم بالضرورة تحديد الأشخاص الذين سيعهد إليهم القيام بالأنشطة المعينة التى ستساهم فى تحقيق الأهداف الموضوعة وتحديد واضح للمسئولية وتحديد لإجراءات العمل المطلوب . وبالمثل فإن الرقابة لا تحدث من فراغ بل لابد من وجود شئ يراقب . ومن ثم فإن كل وظيفة من وظائف الإدارة تؤثر بدرجة كبيرة على جودة أداء الوظائف الأخرى ومرتبطة مع بعضها لكى تشكل عملية الإدارة .

رابعاً : يقوم كل المديرين فى كل المستويات بأداء الوظائف الإدارية ولكن يلاحظ – بصفة عامة – أن وظيفتى التخطيط والتنظيم تكون ذات أهمية نسبية أكبر فى مستوى الإدارة العليا بينما تسود وظيفتا التوجيه والرقابة فى مستوى الإدارة التنفيذية . وهذا ما يوضحه شكل (٣) .


التخطيط
التنظيم
التوجيه
الرقابة
المستوى الإدارى
الإدارة العليا
الإدارة الوسطى
الإدارة التنفيذية

ويمكن تقسيم الوظائف الرئيسية للإدارة إلى مجموعتين الأولى مجموعة الوظائف السابقة للتنفيذ وتتكون من وظيفة التخطيط والتنظيم وتعمل هذه المجموعة على تحضير الجهود اللازمة موضع إطار العمل .

أما المجموعة الثانية فهى المتعلقة بالتنفيذ وتتكون من التوجيه والرقابة وهما الوظيفتان اللتان تعملان على دفع الأعمال المادية اللازمة لتحقيق الهدف بواسطة جهود الآخرين .

المدخل الثانى :

يعتمد هذا المدخل فى عرض وظائف المديرين على الأدوار المختلفة التى يقوم بها المدير خلال ساعات العمل اليومى .

ففى الحياة العملية عندما تسأل المدير ماذا تفعل الآن ؟ فلا تتوقع إجابة سريعة أنه يقوم بالتخطيط أو التنظيم أو الرقابة فهذه الوظائف هى الأطر التى يمارس من خلالها المدير العديد من الأدوار والممارسات داخل المنظمة .

وقد خلصت مجموعة من الدراسات والبحوث تهدف إلى إيجاد توصيف أكثر واقعية لسلوك المديرين فى أعمالهم إلى أن المديرين يمارسون أدواراً مختلفة فى أعمالهم وكل دور يمثل مجموعة من الأنشطة والمهارات التى يقوم بها المدير أثناء عمله ويقدم منتسبرج Mintzberg مجموعة من الأدوار التى يقوم بها المدير أثناء عمله كالآتى :

١. أدوار المواجهة الشخصية .
٢. الأدوار الإعلامية .
٣. الأدوار القرارية .

وترتبط هذه الأدوار ببعضها فى نتائج وتسلسل معين بحيث أن كل مجموعة يؤدى أداؤها إلى المجموعة الأخرى .

وفيما يلى عرض تفصيلى لهذه الأدوار :

أولاً : أدوار المواجهة الشخصية: وتنقسم هذه المجموعة إلى ثلاثة أدوار رئيسية:

١. تمثيل المنظمة رسمياً : وهو الدور الرمزى للمدير باعتباره ممثلاً رسمياً للمنظمة فهو يقوم بمجموعة أعمال مثل توقيع القرارات والخطابات المرسلة لجهات خارجية واستقبال الزائرين .

٢. **القيادة : ويعنى قيام المدير بدوره كقائد أن يتولى مهام اختيار المرءوسين وتدريبهم وتوجيههم وتقييم أدائهم وإثارة دافعيتهم وتحفيزهم أو عقابهم .**

٣. **الاتصال بالجهات الخارجية : ويتضمن هذه الدور الاتصال وتبادل المعلومات والمنافع بينه من جهة وبين الأفراد والمديرين والموردين والعملاء والحكومة خارج منظمته .**

ثانياً : الأدوار الإعلامية :

١. **تجميع وتحليل البيانات** : وذلك عن طريق طلب وتجميع وتلقى المعلومات والبيانات سواء من داخل أو خارج المنظمة ثم القيام بتحليها حتى يحصل على مدلولات ذات معنى للعملية الإدارية .

٢. **نشر المعلومات** : وذلك يعنى توفير المعلومات باعتبارها حجر الأساس لكافة المديرين فى اتخاذ قراراتهم الإدارية المختلفة .

٣. **التحدث باسم المنظمة :** فالمدير يقوم بالتحدث نيابة عن المنظمة أو الإدارة التى يديرها فى تعامله مع العملاء والموردين والجهات الحكومية والمنظمات المختلفة ويقوم بنقل المعلومات المتوافرة بهدف إنجاز بعض الأعمال أو لتحسين الصورة الذهنية للمنظمة لديهم .

ثالثاً : الأدوار القرارية :

١. **تقديم أفكار جديدة :** ويطلق عليهم أدوار المخاطرة، فيتضمن عمل المدير محاولة الابتكار والتطوير وذلك بالدخول فى مجالات جديدة أو البحث عن فرص تسويقية تمكن الشركة من التمتع بمزايا تنافسية فى الأسواق .

٢. **حل المشاكل :** فجزء لا يستهان به من عمل المدير يوجه نحو حل المشاكل سواء تلك التى تقع داخل منظمته أو خارجها . فى داخل المنظمة قد تنشأ الكثير من المشكلات بين المرءوسين أو بين الوحدات التابعة له بطريقة تمس أسلوب الأداء مما يتطلب منه التدخل لحلها، وكذا الحال بالنسبة للمشاكل الخارجية فالمدير فى مواجهته للتغيرات التى تحدث فى البيئة وما يترتب عليها من مشاكل للمنظمة عليه أن يقوم بمحاولة حلها والتكيف معها .

٣. **تخصيص الموارد :** ويقصد بذلك قيام المدير بتوزيع واستخدام الموارد والإمكانيات المتاحة بوحدته مثل المواد والآلات والأموال والعمال بشكل يضمن معه حسن وفاعليه واستخدامها .

٤. **المفاوضة :** ويتمثل هذا الدور فى قيام المدير بالتفاوض مع رؤساء الوحدات التنظيمية والجهات الخارجية مثل العملاء والوسطاء والموردين لتنظيم موارده واستخدامها بشكل يحقق صالح العمل .

وينبغى التنويه أن الأدوار العشرة السابقة تمارس بواسطة المديرين بدرجات متفاوتة حسب طبيعة عمل كل مدير .

فمدير التسويق – على سبيل المثال – قد يقضى وقتاً طويلاً نسبياً فى ممارسة أوار المواجهة مقارنة بمدير الإنتاج والذى يقضى وقتاً أطول نسبياً فى ممارسة الأنشطة ذات الطبيعة القرارية .

المديرون والمستويات الإدارية :

هناك اعتقاد خاطئ بين بعض الدارسين والممارسين بأن فئة المديرين هى تلك الفئة الموجودة فى مستوى الإدارة العليا وأن الرئيس الأعلى للمنظمة أو من ينوب عنه هو من يمارس مهام الإدارة . ولكن بالرجوع إلى التعريف السابق الإشارة إليه نجد أن المديرين يشغلون مناصباً فى كافة المستويات الإدارية من عليا ووسطى وتنفيذية طالما أنهم مسئولون عن تحقيق الإنجاز من خلال توجيه أعمال الآخرين . فالمدير يمارس وظائفه عند كل مستوى وإن اختلفت الأهمية النسبية لهذه الوظائف والوقت المستغرق فى تنفيذها .

وتختلف الألقاب والمسميات التى تطلق على فئة المديرين فى الواقع العملى باختلاف المستوى الإدارى الذى يشغلونه ومقدار السلطة الممنوحة إليهم والواجبات والمسئوليات المنوطين بتنفيذها، وحجم المنظمة التى يعملون بها .

فعلى مستوى الإدارة العليا نجد فى الغالب ألقاباً مثل رئيس الإدارة ورؤساء القطاعات (رئيس قطاع الإنتاج مثلاً) ومديرى العموم (مثل مدير عام الإنتاج أو التسويق). ويقوم المديرون فى الإدارة العليا باتخاذ القرارات الرئيسية والمؤثرة فى مستقبل المنظمة وسياساتها . وتتشعب أعمال المديرين فى الإدارة العليا من عقد الاجتماعات إلى حل المشاكل إلى تناول القضايا الاستراتيجية الهامة للمشروع مثل تحديد المنتجات الجديدة والتطويرات التكنولوجية والبدائل المختلفة للاستثمار الخ

وعادة ما يكون الأفق الزمنى الذى يتعامل معه مديرو الإدارة العليا طويلاً (سنه فأكثر) وبالتالى تتميز قراراتهم بأنها ذات تأثير عميق على مستقبل المشروع .

أما على مستوى الإدارة الوسطى، فإن شاغلى هذا المستوى من المديرين يطلق عليهم مدير إدارة . فإذا أخذنا قطاع التسويق كمثال فإننا نجد أن هناك مدير إدارة المبيعات ومدير إدارة الإعلان ومدير إدارة بحوث التسويق ... وهكذا وفى قطاع الإنتاج نجد أن هناك مدير إدارة المصانع ومدير إدارة الرقابة على الجودة ومدير إدارة الصيانة ... الخ .

ويتميز المديرون فى هذا المستوى بتركيزهم على إنجاز النتائج المتعلقة بإدارتهم ووضع الخطط المختلفة التى تسهم فى تحقيق الأهداف النهائية والرقابة على توجيه أعمال الأفراد فى المستويات الأدنى التابعة لهم وعادة ما يهتموا بوضع الخطط السنوية والنصف سنوية وتنظيم العمل على هذا الأساس .

وأخيراً فعلى مستوى الإدارة التنفيذية فهناك رؤساء الأقسام والمشرفين وهم من يقوموا بأعمال التنفيذ بصفة أساسية . وتنحصر اهتمامات هؤلاء المديرين فى التخطيط لعمل المرؤوسين وتوفير الموارد والإمكانيات اللازمة لذلك، والتأكد من أن العمل الموكل للمرؤوسين يؤدى بالصورة اللائقة . وقيام هذه الفئة بالعملية الإدارية أمر ضرورى وأن كل نطاقه محدود من حيث الوقت والأهمية حيث تتميز بأن قراراتهم تؤثر فى العمل يوم بيوم وتختص بأعمال محددة .

مسئوليات المديرين :

قدم بيتر دراكر عرضاً لأهم مسئوليات المديرين على النحو التالى :

١. مسئولية إدارة المنظمة :

فالمنظمة يمكن التعبير عنها كنظام يتكون من العديد من الأجزاء تتفاعل وتشترك فيما بينها فى تحقيق الأهداف الكلية . ومهمة المدير فى هذا الصدد – وبصفة خاصة فى المستويات الإدارية العليا – هو تحقيق التنسيق بين هذه الأطراف لضمان مساهمة وتعاون كل منها فى الوصول إلى ما تم تحديده من الأهداف سلفاً .

فالمدير يعمل كمنسق بين الإدارات المختلفة ويحاول جاهداً حل مشاكلها والعمل داخل مجموعات حتى يمكن إنجاز الأعمال .

ولعل أوضح مثال فى هذا الصدد هو محاولة تقديم منتج جديد إلى الأسواق.

فتقديم المنتجات الجديدة وإن كانت تقع مسئولية تحديدها على إدارة التسويق بالشركة إلا أن الإدارات الأخرى تشترك بطريقة فعالة فى تقديم المنتج إلى السوق بطريقة تضمن نجاحه .

فإدارة بحوث التسويق وإدارة بحوث وتطوير المنتج يعملان بصورة مشتركة لتحديد مواصفات المنتج الجديد من الناحية التسويقية والفنية وتشترك إدارة الإنتاج فى تحديد إمكانية صنع هذا المنتج بالطريقة المطلوبة وتشترك الإدارة المالية فى تقدير التكاليف والإيرادات المرتبطة بتقديمه ... وهكذا . ومن ثم تظهر

فاعلية التنسيق الجيد بين الإدارات المختلفة حتى يقدم المنتج الجديد بشكل يحقق معه أهداف تقديمه .

والمجال الآخر والذى يزيد من مسئولية المدير عن إدارة المنظمة هو منع وتخفيض التعارض والصراعات القائمة بين الأجزاء المكونة للنظام . فالتعارض والصراعات قد تنشأ بين الإدارات المختلفة إذا ما تم النظر إلى كل إدارة على حدة من حيث قدرتها على تحقيق أهدافها دون الأخذ فى الاعتبار أهداف الإدارات الأخرى .

فعلى سبيل المثال فإن مدير التسويق لكى يحقق أهدافه يرغب فى عرض تشكيلات كبيرة ومتنوعة من السلع بينما مدير الإنتاج كى يحقق أهداف إدارته يرغب فى إنتاج عدد محدود من المنتجات وبكميات كبيرة حتى يحقق وفورات الحجم الكبير وكذا الحال بين التسويق والتمويل، فمدير التسويق يرغب فى زيادة مقدار الائتمان الممنوح للعملاء كوسيلة لدفع عملية المبيعات بينما مدير التمويل ينظر إليها من زاوية المخاطر والتحقق من المركز المالى للعميل لتخفيض خطر الديون المعدومة . ويأتى دور المديرين فى هذه الحالة فى تخفيض الصراعات والتعارض عن طريق النظر إلى الإدارات المختلفة كأجزاء تعمل من أجل تحقيق هدف واحد للمنظمة ككل وليس هدف خاص بكل إدارة على حدة .

وعلى الجانب الآخر قدرة المدير على استغلال مهاراته ليس فقط فى تخفيض الصراعات بين الإدارات المختلفة داخل منظمته ولكن فى تخفيض الصراع وتحقيق رضاء الأطراف الخارجية التى تعمل مع المنظمة . فهدف منظمات الأعمال هو تحقيق الأرباح مع ضمان رضاء الأطراف الخارجية المتعاملة معها مثل الموردين والوسطاء ووكالات الإعلان والبحوث والمستهلكين ... الخ . وتظهر هنا المشكلة الصعبة فى كيفية تحقيق رضاء هذه الأطراف مع تعارض المصالح فيما

بينهم فالموردين يرغبون فى توريد الكميات المختلفة من احتياجات المنظمة بسعر مجز والوسطاء يرغبون فى هامش ربح مرتفع مقابل المساعدة فى تصريف المنتجات بينما المستهلكون يفضلون أن تكون السلعة مناسبة فى السعر وفى نفس الوقت فإن هدف المنظمة تحقيق الربح .

وقد يبدو أن تحقيق كل هذه المطالب عملية صعبة التحقيق نظراً لتعارضها مع بعضها البعض، وتظهر قدرة المدير فى اختيار التوليفة المناسبة من القرارات والتصرفات التى تحقق رضاء هذه الأطراف وبما لا يقلل من ربحية الملاك .

٢. المسئولية عن النتائج الاقتصادية :

يمكن القول بأن المدير الفعال هو المدير الذى يحقق أهداف منصبه . وفى منظمات الأعمال – وهى تلك المنظمات التى تهدف إلى تحقيق الأرباح – فإن النتائج الاقتصادية من أهم العوامل التى تحدد كفاءة الإدارة . ومسئولية المدير فى هذه الحالة هى المساهمة فى تحقيق النتائج الاقتصادية للمنظمة . وتتعدد الأهداف التى تسعى المنظمات إلى تحقيقها من الوصول إلى معدلات مرتفعة على الاستثمارات المستخدمة إلى تبوأ مركز قيادى فى الصناعة، والحصول على نصيب كبير من السوق، والقدرة على الابتكار وتقديم المنتجات الجديدة ... وما إلى غير ذلك من الأهداف .

ويتطلب تحقيق هذه الأهداف الاقتصادية من المدير القدرة على استخدام الموارد المتاحة بفاعلية وكفاءة . ومعنى ذلك أن استغلال هذه الموارد بشكل تكون معه قيمة مخرجات لعمليات المختلفة أكبر من قيمة مدخلاتها .

فالكثير من أسبابا فشل المنظمات فى العديد من الدول يرجع بصفة أساسية إلى سوء الإدارة وعدم قدرتها على تحقيق النتائج الاقتصادية للمنظمة وعدم الفعالية فى استخدام الموارد المتاحة لديها بطريقة تمكن من تحقيق هذه الأهداف .

ويرى دراكر Drucker أن النتائج الاقتصادية الشرط الجوهرى لبقاء المنظمة واستمرارها ونموها فى الأسواق التى تخدمها وفى سبيل ذلك عليها أن تراعى الظروف الآتية :

١. تقديم السلع والخدمات بطريقة تشبع احتياجات المستهلكين وبأسعار تناسب الفئات المستهدفة .

٢. أن تكون المنظمة مركز ربحى للأطراف المشاركة فيها .

٣. أن تسهم المنظمة فى المجتمع الذى تعمل فيه بتقديم أشياء مفيدة .

٤. أن تكون المنظمة قادرة على مواجهة التغير والتكيف معه .

وهكذا فإن مسئولية المدير هى قيادة جهاز اقتصادى قادر على تحقيق الإنجازات والتى تعتبر من أهم المبررات الموضوعية لبقاء المنظمات فى الوقت الحاضر .

٣. **مسئولية إدارة وتنمية المديرين** :

وتتضمن هذه المسئولية كيفية تنمية وإعداد وإدارة الإداريين فى المجالات المختلفة .

فمهمة المدير لا تنحصر فقط فى الاستخدام الفعال للموارد المتاحة كرأس المال والعمالة والمواد ولكن تمتد لتشمل اتباع الأساليب التى تضمن إشراك المرؤوسين فى تحديد النتائج وحفزهم لتحقيقها . ولعل من أفضل الأساليب الناجحة فى هذا الصدد هو اتباع مدخل الإدارة بالأهداف حيث يشترك مديرو الإدارات والأقسام فى وضع الأهداف المطلوب تحقيقها وخطة العمل مع ترك الحرية لهم ومحاسبتهم على النتائج فى نهاية الفترة . وتؤدى مشاركة الإداريين فى وضع الأهداف وفى اتخاذ القرارات إلى العديد من النتائج الإيجابية منها إعداد صف ثان من مديرى المستقبل حيث أن مشاركته ستؤدى إلى زيادة وعيه بالمتغيرات والمشاكل المحيطة بالقرار . هذا بالإضافة إلى أن إحساس الفرد بالمشاركة سيزيد من دافعيته واستعداده لتنفيذ العمل طالما أنه شارك فى اتخاذ القرار بشأنه .

٤. مسئولية إدارة العمل والعمال :

ومهمة المديرين فى هذا الصدد تتعلق بإنجاز العمل بفاعلية وكفاءة فى ظل ظروف إنسانية ملائمة ويعنى ذلك أمرين : توفير ظروف عمل ملائمة للأفراد داخل المنظمة واستخدام المداخل السيكولوجية فى حفز ودفع الأفراد بطريقة تشعرهم بأهميتهم وآدميتهم داخل المنظمة . فالعنصر البشرى أهم مورد للمنظمة حيث أنه المورد لوحيد القابل للزيادة والنمو . ويتميز العنصر البشرى بتفاوت قدراته ودوافعه وميوله ومن ثم يتطلب أسلوباً معيناً فى توجيهه وحفزه والرقابة عليه .

٥. المسئولية الاجتماعية

ظهرت فى الآونة الأخيرة العديد من الانتقادات التى توجه إلى سعى المديرين الدائم لتحقيق وتعظيم الأرباح مستندين إلى أن هذا الهدف قد يضر بمصالح العديد من الأطراف التى تتعامل معها المنظمة وكذلك بالمجتمع الذى تعمل به وتؤثر على رفاهيته .

فالمدير قد يقوم بإنتاج سلع قد تشبع حاجة لدى المستهلك ولكنها تضر به فى الأجل الطويل أو تضر بالمجتمع والأفراد الآخرين غير المستهلكين لهذه السلع، وفى سبيله لإنتاج السلعة قد يقوم بإلقاء مخلفات عملياته الإنتاجية فى النهر المجاور مما يؤدى إلى تلوثه الخ . ومن ثم زادت الضغوط على المديرين للأخذ بمبدأ المسئولية الاجتماعية تجاه المجتمع الذى يعمل فيه وأصبح من ضمن أهداف المنظمات أهداف ذات بعد اجتماعى بهدف أن تكون المنظمة عضواً نافعاً فى المجتع الذى تعمل فيه .

وهناك الكثير من الشواهد والأمثلة التى توضح مدى قيام المديرين بالأخذ بهذا المفهوم مثل قيام المنظمات بالمساهمة فى بناء المستشفيات وتمويل العديد من الأنشطة الثقافية والرياضية والاجتماعية لأفراد المجتمع المحلى وتبنى مشروعات تفيد العاملين بالمنظمة وعائلاتهم مثل بناء مساكن لهم أو وضع نظام للتأمينات والعلاج المجانى ... وهكذا ويعتبر المديريون مسئولون عن ممارسات المنظمة فى هذا الصدد بل وأصبحت المسئولية الاجتماعية عن ممارسات المنظمة فى هذا الصدد بل وأصبحت المسئولية الاجتماعية تسير جنباً إلى جنب مع مسئولياتهم عن الإنجاز الاقتصادى .

المديرون وإدارة الوقت :

تعتبر القدرة على إدارة الوقت من العوامل المحددة للمدير الفعال .

فيرى بيتر دراكر " أن المدير الذى لا يستطيع إدارة وقته لا يستطيع إدارة شئ " . فالوقت من أهم الموارد النادرة للمدير وأكثرها احتياجاً للرقابة . والسبب فى ذلك أن الوقت – كمورد – يتميز عن باقى الموارد الأخرى بعدم إمكانية تخزينه أو شرائه أو استئجاره أو إحلاله .

فأى وقت غير مستغل من المدير خلال اليوم أو الأسبوع هو وقت ضائع إلى الأبد ولا يمكن تعويضه . ومن ثم فإن المدير الكفء هو الذى يقوم باستغلال وقته المتاح أفضل استغلالاً ممكناً بما يحقق للمنظمة أهدافها .

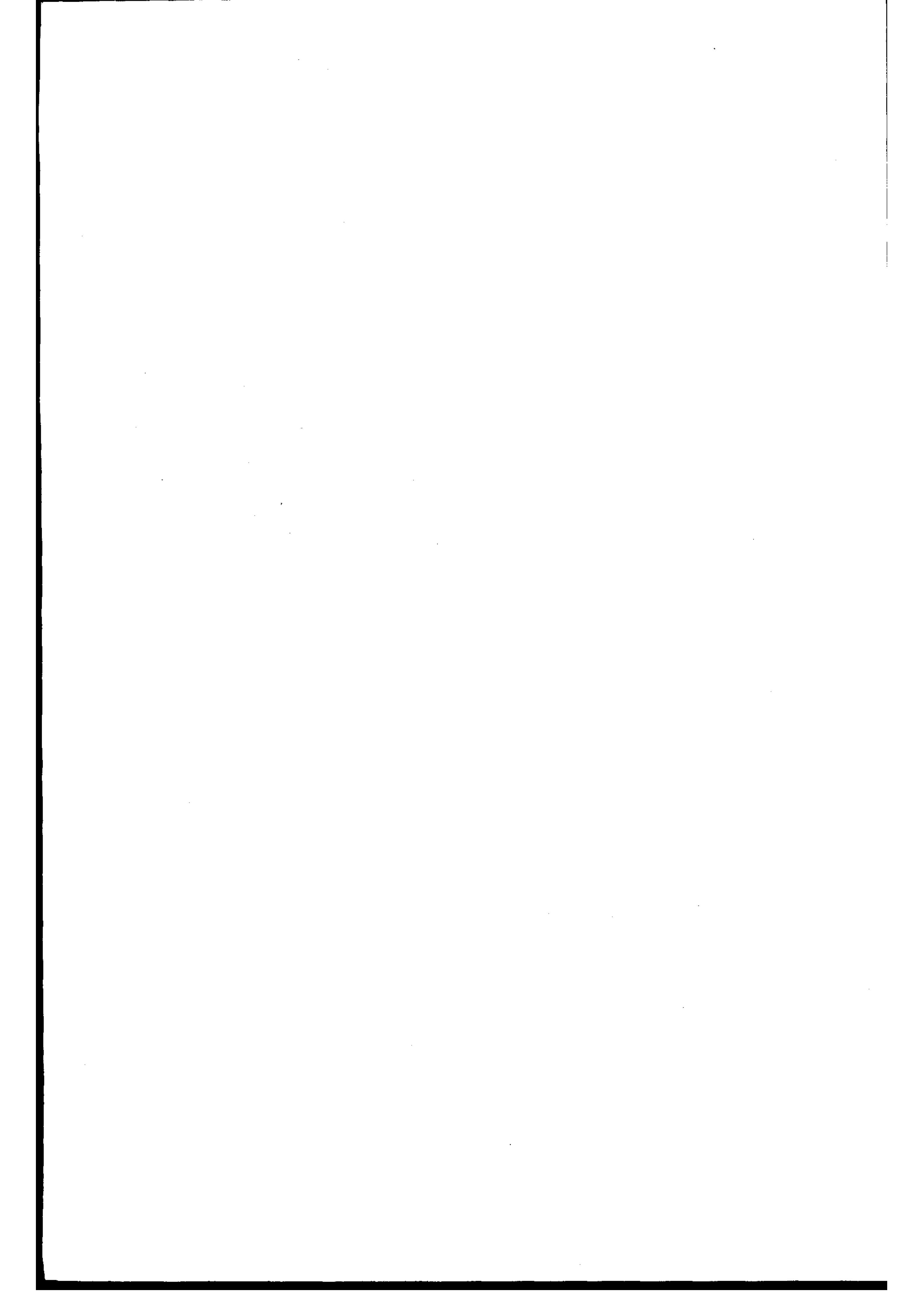
وتزداد أهمية إدارة الوقت للمدير كلما ارتفع فى السلم الإدارى، وذلك نتيجة لزيادة الأعباء والمهام المسئول عنها واتساع حجم المشاكل التى يتعامل معها وتشعبها بالإضافة إلى تعامله مع المشاكل غير الروتينية والتى تتطلب دراسة وافية لمتغيراتها وزيادة حجم اتصالاته مع كل من الأطراف الداخلية والخارجية للمنظمة . وفى نفس الوقت كلما كبر حجم المنظمة زاد الضغط على وقت المديرين فيها وبصفة خاصة فى المستويات الإدارية العليا .

وبالنظر إلى الوقت الذى يستغرقه المدير فى تنفيذ أعماله يمكن التمييز بين نوعين من الوقت :

أولهما : وقت الاستجابة : وهو ذلك الوقت الذى يستغرقه المدير فى تفاعله مع الآخرين للحصول على معلومات وسماع للأراء والقرارات المختلفة وعادة ما يأخذ هذا الوقت الجزء الأكبر من يوم عمل المدير .

ثانيهما : الوقت القابل للتصرف : وهو ذلك الوقت من العمل اليومى للمدير والذى يستطيع أن يتحكم فيه . وعادة ما يخصصه المدير للانفراد بنفسه للتفكير فى المشاكل المختلفة ذات الطبيعة غير المتكررة والتى تحتاج إلى وقت معين لإعادة ترتيب الأفكار .

وكلما استطاع المدير أن يحدث نوعاً من التوازن بين الوقت الذى يستغرقه فى الاستجابة للآخرين وبين الوقت الذى يخصصه للتفكير والتخطيط كلما أدى ذلك إلى فاعلية إدارته للوقت وإنجازه للأهداف .



الفصل الرابع
الجهاز الإدارى للدولة

مقدمة

تقدم أن السلطة السياسية فى الدولة تلتزم بتحقيق رغبات المواطنين وإشباع احتياجاتهم . وهذه الاحتياجات تمثل أهدافاً عامة ينبغى تحقيقها فى ضوء الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة . وحيث أن هذه الأهداف لا يمكن تحقيقها إلا من خلال جهود جماعية، فإن الأمر لابد وأن يتطلب إنشاء جهاز إدارى يقع على عاتقه مهمة إنجاز تلك الأهداف، ولذلك فإن وجود الأهداف العامة هو النقطة الأولى فى تكوين الجهاز الإدارى للدولة، بما يملكه من منظمات عامة .

أولاً : الأهداف العامة :

بصفة عامة فإن الأهداف هى الغايات التى يسعى الفرد لتحقيقها، وهذه الغايات تختلف من مرحلة إلى أخرى طبقاً للاختلاف فى مراحل النمو والتفكير . ووجود الأهداف يعتبر ضرورياً لإشباع احتياجات الفرد . حقيقى أنه قد يعجز الفرد عن تحقيق جميع أهدافه، ولكن ذلك لا يعنى توقف المحاولة .

إذا كان الرأى السابق صحيحاً بالنسبة للفرد . فإنه صحيح أيضاً بالنسبة للمجتمع ككل، وهذه الحقيقة هى التى جعلت البعض يقولون بأن أهداف المجتمع هى مجموع أهداف الأفراد المكونين له . ولكن يرد على هذا الرأى بأن وجود أهداف أساسية ومعروفة ومحددة لمجتمع ما، يضيق من مجال اختيار الأهداف الفردية لأعضاء هذا المجتمع، وهذا يعنى أنه كلما تعددت أهداف مجتمع ما، كلما صغرت دائرة حرية الفرد فى اختيار ما يشاء من الأهداف لنفسه، وبناء عليه فإن أهداف المجتمع لا يمكن أن تكون المجموع الحسابى لأهداف الأفراد المكونين لذلك المجتمع

ويلاحظ أن أهداف المجتمع لا تثبت لفترة طويلة، ولكنها تتغير بتغير البيئة الحضارية والاجتماعية والأحداث الهامة التى تمر بالمجتمع . ونتيجة لتلك العوامل فإن أهدافاً جديدة تضاف وأهدافاً أخرى تخضع لعملية تغيير وتعديل، وبعض هذه الأهداف يكون صريحاً ومحدداً بطريقة قاطعة والبعض الآخر يكون ضمنياً .

ويمكن تقسيم الأهداف العام للمجتمع إلى الأنواع الرئيسية التالية :

١. الأهداف الاقتصادية :

أن الهدف الأول للمجتمع ولكل فرد فيه هو وفرة السلع والخدمات اللازمة لبقائه، لذلك فإن هذه الوفرة تمثل الهدف الاقتصادى الأول للمجتمع . أما الهدف الثانى فهو الاستقرار الاقتصادى بمعنى الاستمرار فى تقديم السلع والخدمات التى تعود عليها المجتمع . والهدف الثالث هو تنمية وزيادة كفاءة النظام الاقتصادى المطبق بما يحقق نمواً متواصلاً للاقتصاد القومى، وهذه الكفاءة وهذا النمو يقودان إلى التوسع فى إنتاج السلع والخدمات إلى مدى أكبر من الحجم الضرورى، الذى يتمثل فى الحد الأدنى من الإنتاج اللازم لإشباع الرغبات الاقتصادية الأساسية، وبصفة عامة فإن تحقيق التنمية يتطلب :

أ. زيادة حجم الموارد التى يمكن توفيرها واستغلالها .

ب. تنمية المهارات الإنسانية ومستوى التكنولوجيا اللازمان لزيادة الإنتاج .

وفى بعض المجتمعات فإن هدف الحرية الاقتصادية يعتبر الهدف الرابع الذى يضاف إلى الأهداف السابقة . وهذا الهدف يتمثل فى :

أ. حرية المستهلك فى الاختيار .

ب. حرية الدخول فى أى نشاط إنتاجى والخروج منه .

ج. حرية اختيار نوع العمل ومكانه .

د. حرية استخدام الدخل الفردى .

حقيقى أن حرية الاختيار بالصورة السابقة لا يمكن أن تكون كاملة أو مطلقة، على أساس أن حريات الآخرين ينبغى حمايتها، ومع ذلك فإن التعبير عن الحرية الاقتصادية كهدف عام تعنى النظر إليه باعتباره فلسفة معينة يؤمن بها المجتمع .

٢. الأهداف السياسية :

إن كل مجتمع مستقل يحتاج إلى نظام حكومى معين للتعامل مع المشاكل الداخلية، وتحقيق درجة معينة من النظام والاستقرار، وهذا النظام ضرورى لتحقيق الأغراض التالية :

أ. تحقيق الاستقرار السياسى .

ب. حماية النظام الاجتماعى السائد .

ج. التعامل مع المشاكل الخارجية بما فيها المواجهات العسكرية مع مجتمعات أخرى .

٣. الأهداف الأخلاقية :

يقصد بها مجموعة الأهداف المتصلة بتحقيق العدل والمساواة والحرية، وغير ذلك من الأهداف المشابهة . وتتميز هذه الأهداف بعدم وجود تفسير واحد لها، كما أنها تمثل قوى لا يستهان بها فى أى مجتمع، كما أن لها تأثيرها الفعال فى تحديد شكل ومضمون أهداف أخرى، وبالتالى فإنها تؤثر على جميع المنظمات العاملة فى المجتمع لأنها تحدد إطار التصرفات التى يجب أن يسلكها الأفراد والمنظمات، وهى التصرفات التى تعد مقبولة من واقع المفاهيم الأخلاقية السائدة فى المجتمع .

٤. الأهداف الروحية

أن الإشباع الروحى هو هدف لكل مجتمع ورغم أن هذا الإشباع ينبع من المعتقدات الدينية التى تتضمنها الكتب السماوية، إلا أنها تأخذ شكل القوانين السياسية أو المبادئ الاجتماعية فى بعض المجتمعات التى لا تؤمن بالأديان . وبصفة عامة فإن الأهداف الروحية تعتبر أساساً للمعتقدات الأخلاقية وهذه الأهداف ضرورية لأى مجتمع، لأنها تحدد الفرق بين الصواب والخطأ، ولذا فإنها تسهم فى تحديد سلوك المجتمع المعين واتجاهه تجاه المسائل التى تمس جوهر حياته .

٥. الأهداف الصحية .

يقصد بها الأهداف التى تساعد على استمرار الحياة، وتتجسم فى شكل الأنشطة التى تستهدف المحافظة على الصحة العامة لأفراد المجتمع .

٦. الأهداف الحسية أو الجمالية :

أن جميع المجتمعات تسعى لتحقيق أهداف جمالية لإرضاء غريزة الحسن الجمالى للإنسان . ولعل أبلغ الدلائل على أهمية هذه الأهداف، هو اكتشاف أن إنسان الكهوف الذى عاش من ملايين السنين، كان يرسم رسومات معينة على جدران تلك الكهوف لغرض الزينة والتجميل . وهذه الأهداف تحدد المستوى الحضارى للأمة فى ناحتين : الأولى، هى مستوى التقدم فى التعبير عن النواحى الجمالية، والثانية هى أنواع العلوم والفنون التى يهتم بها مجتمع ما وتكون من الصفات المميزة لذلك المجتمع .

ثانياً تصنيف المنظمات العامة

أن منظمات الإدارة العامة سواء كانت فى شكل وزارات أو مصالح أو هيئات عامة أو مؤسسات عامة أو مكاتب، تصنف تحت مجموعة متعددة من التصنيفات هى :

١. التصنيف على أساس نوع السلطة .

٢. التصنيف على أساس نوع النشاط .

٣. التصنيف على أساس مجال النشاط .

٤. التصنيف على أساس التبعية .

١ التصنيف على أساس نوع السلطة

عند تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع السلطة، نفرق بين كل من الوحدات التنفيذية والوحدات الوظيفية والوحدات الاستشارية .

أ. الوحدات التنفيذية :

يقصد بها الجهات الإدارية الأصيلة التى تتولى تنفيذ المهام الرئيسية للسلطة التنفيذية، أى الحكومة . والوحدة الرئيسية فى هذا الخصوص هى الوزارة. والفكرة هى أن كل نشاط رئيسى من أنشطة الدولة مثل الزراعة والصناعة والحربية والداخلية وغيرها، يجب أن يعهد به إلى وزارة مستقلة .

ونظراً لتزايد وظائف الدولة والميل إلى التخصص فى مجال الإدارة العامة، وزيادة العبء الملقى على عاتق الوزارات، فقد نشأت الحاجة إلى إنشاء إدارات مستقلة تتطلب قدراً كبيراً من التخصص . وهذه الإدارات تأخذ تسميات مختلفة . وفى مصر تسمى الهيئات العامة والمؤسسات العامة، بناء عليه يمكن تعريف

الوحدات التنفيذية بأنها الهيئات المختصة بتحقيق الأغراض الرئيسية التى قامت من أجلها الدولة .

وإذا كانت الوزارة – كوحدة إدارية – تقوم على أساس تحقيق غرض حكومى أصيل، فإن متطلبات التخصص وتقسيم العمل تستوجب تقسيم الوزارات داخلياً إلى وحدات عاملة أكثر تخصصاً، فتقسم الوزارة الواحدة إلى عدد من المصالح، كما تنقسم المصالح إلى أدارت، والإدارة إلى مكاتب وهكذا . وتتحدد اختصاصات كل وحدة من هذه الوحدات عن طريق اللوائح والقوانين المنظمة .

ب. الوحدات الوظيفية :

حتى وقت قريب، فإن الوحدات التنفيذية من وزارات وهيئات ومصالح وخلافه كانت تقوم على فكرة الاكتفاء الذاتى . وهذا يعنى أنه بالإضافة إلى العمل الأساسى المحدد لها، تقوم أيضاً بإمساك حساباتها بنفسها وشراء جميع احتياجاتها من آلات وأجهزت ومطبوعات وخلافة، ووضع وتنفيذ برامج التدريب للعاملين بها، وذلك بصورة منفردة ومستقلة . ولكن نتيجة لازدياد واجبات الوزارات المتعلقة بتخصصها الأصلى، تبين أنها تفقد جانباً كبيراً من وقتها وجهدها فى إنجاز أعمال ثانوية لا يربطها بعملها الأصلى صلة مباشرة . وبالتالى وجد أنه من الأفضل أن يعهد بتلك الأعمال إلى جهات متخصصة، تكون أقدر على القيام بها بطريقة فعالة، وذلك نيابة عن الوحدات التنفيذية .

ومن أمثلة الوحدات الوظيفية الجهاز المركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، حيث يختص الأول بأعمال الرقابة المالية، والثانى بالنواحى التنظيمية وشئون التدريب كما سيأتى ذكره . ومن الأنشطة الوظيفية الأخرى قيام مصلحة الميكانيكا والكهرباء بتصميم وتنفيذ المشروعات الجديدة المتعلقة بالكهرباء والأعمال الميكانيكية وتدبير ما تحتاجه هذه المشروعات من ماكينات وآلات وأجهزة جديدة، وتسليمها كاملة بجميع لوازمها إلى المصلحة

الحكومية المختصة . وبالمثل، تتولى مصلحة المساحة طبع الطوابع بأنواعها من بريد ودمغة وغيرها وتوريد الخرائط بأنواعها، والرسومات والنشرات إلى جميع المصالح والهيئات الحكومية، أما مصلحة الطب البيطرى فتتولى شراء الحيوانات والمواشى اللازمة لوزارات الحكومة ومصالحها عدا وزارتى الحربية والداخلية .

وينبغى ملاحظة أن الوحدات الوظيفية إنما تعمل لحساب الهيئات الحكومية فقط، بمعنى أنها لا تقدم خدماتها للجمهور مباشرة . فالجهاز المركزى للمحاسبات مثلاً يراقب حسابات الأجهزة الحكومية فقط ولا يراقب حسابات التنظيمات الخاصة. وكذلك الشأن بخصوص الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وسائر الأجهزة الوظيفية الأخرى .

ج. الوحدات الاستشارية :

تقوم هذه الوحدات أصلاً بمعاونة الوحدات التنفيذية . وتنحصر مهمتها فى الأعداد والتحضير والبحث ثم تقديم التوصيات والنصح إلى الجهة الإدارية التى تملك إصدار القرار .

وقد نشأت الحاجة إلى وجود الوحدات الاستشارية نتيجة لتعقد المشاكل الإدارية وعدم اتساع الوقت أمام امام الرئيس الإدارى لدراسة الموضوع المعين وإصدار قرار فيه، بالتالى فإن قيام الوحدات الاستشارية بدراسة المشكلة المعنية من جميع جوانبها وتجميع الحقائق والمعلومات المتصلة بها، وعرضها على الرئيس الإدارى مشفوعة بالتوصيات اللازمة، يساعد كثيراً فى إصدار قرارات أكثر فاعلية .

ويمكن التمييز بين الوحدات الاستشارية وبين الوحدات الوظيفية فى أن كلا منهما يعمل فى خدمة الوحدات التنفيذية إلا أنه دورهما مختلف . فالوحدات الوظيفية تتمتع بحق إصدار القرارات فى حدود اختصاصاتها المحددة، أما الوحدات

الاستشارية فدورها مقصور على تقديم التوصيات فقط، دون التمتع بحق إصدار القرارات .

٢. **التصنيف على أساس نوع النشاط :**

سبق القول بأن الأهداف العامة للمجتمع هى نقطة البدء فى إنشاء المنظمات العامة، وطبقاً لهذا القول، وتبعاً لتصنيف المنظمات العامة على أساس نوع النشاط الذى تزاوله، يصبح لدى المجتمع مجموعة من المنظمات الاقتصادية اللازمة لإنجاز الأهداف الخاصة بتحقيق وفرة السلع والخدمات اللازمة لإشباعه، وكذلك يحتاج إلى منظمات سياسية لإنجاز الغايات السياسية التى يؤمن بها، وبالمثل فإن المجتمع يضم أيضاً نوعاً أخر من المنظمات التى تتولى مسئولية تنفيذ والمحافظة على الاعتبارات والقيم الأخلاقية، ونفس الشئ يمكن أن يقال على الأهداف الروحية التى يتولى أمرها المنظمات الدينية، أما الأهداف المادية للمجتمع، فإنها تنفذ من خلال برامج الصحة العامة التى تقيمها وتشرف عليها الحكومة فى شكل مشروعات معينة، مثل المستشفيات ومنظمات الوقاية ضد تلوث البيئة وغيرها . وأخيراً فإن الأهداف الجمالية تتطلب إقامة منظمات تستهدف تخطيط المدن والشوارع وإقامة المنتزهات العامة لتحسين شكل المدن، بالإضافة إلى المنظمات الأخرى فى المجالات الفنية مثل الموسيقى والمتاحف، وغير ذلك من وسائل العلوم، والفنون الثقافية .

وإذا كانت القاعدة أن المنظمات تأخذ شكل الأهداف المحددة لها، فإن المنظمات العاملة فى مجتمع ما يمكن تصنيفها طبقاً للأهداف التى تتوخاها إلى منظمات اقتصادية وسياسية وأخلاقية وروحية ومادية وجمالية وما شابه ذلك . ولكن التقسيم أو التصنيف الأكثر شيوعاً واستخداماً هو تصنيف تلك المنظمات إلى منظمات اجتماعية واقتصادية وسياسية .

أ. المنظمات الاجتماعية :

أن أقدم وابسط شكل من أشكال المنظمات الاجتماعية هو العائلة التى تضم الزوجة والزوج والأولاد وبعض الأفراد المقربين من الأصدقاء والأقارب، وهذه المنظمات – شأنها شان أى منظمات اجتماعية أخرى – تهدف إلى تحقيق الاستقرار لأفراد العائلة، وهذا الهدف يتفرع منه أعمال معينة يقوم بها كل فرد من أفراد العائلة وتتحدد مسئوليته وسلطته تبعاً لذلك .

وعلى مستوى المجتمع ككل، تنشأ منظمات اجتماعية لتحقيق أغراض مختلفة مثل المستشفيات التى تقام لغرض تحقيق الهدف الصحى لأفراد المجتمع، ومثل الملاجئ التى تقام لإيواء العجزة والمسنزن والأطفال المشردين، لتزويدهم بنوع من الحياة العائلية التى افتقدوها، وحماية المجتمع من احتمال انحرافهم عندما لا تتحقق لهم الرعاية الاجتماعية اللازمة من جانب الدولة . ومن أمثلة المنظمات الاجتماعية أيضاً منظمات تعويضات البطالة التى تطبق فى دول كثيرة خصوصاً الدول المتقدمة . حيث تتكفل الحكومة بدفع تعويضات للأفراد الذين يفقدون فرص العمل إلى أن يتمكنوا من إيجاد فرص أخرى . ومن الطبيعى أن هذا التصرف يعنى دفع مقابل من جانب الحكومة ضد خطر انحراف هؤلاء المتعطلين وآثاره السيئة على المجتمع، أو بمعنى أخر، فهو نوع من التكلفة الوقائية .

وبنفس المنطق يمكن النظر إلى أجهزة البوليس والمطافئ باعتبارها منظمات اجتماعية، تستهدف حماية أفراد المجتمع من السرقة أو إيقاع الضرر بهم، سواء أكان ذلك متعمداً من جانب بعض المنحرفين كما هو الحال بالنسبة لأجهزة البوليس، أو حمايتهم ضد الحرائق كما فى حالة أجهزة المطافئ .

أن جميع المنظمات الاجتماعية السابقة قد تنشئها الحكومة، كما قد تكون مشروعات فردية أو مشروعات تعاونية عن طريق تطوع فريق من الناس لتقديم عمل يحقق فائدة للمجتمع ككل أو لفئة معينة من فئاته .

جـ- المنظمات الاقتصادية :

هى المنظمات التى تعمل على تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل، وبالتالى فإن أى نظام للتبادل مهمته تسهيل الأنشطة السابقة يعتبر منظمة اقتصادية وبناء عليه، فإن النظام النقدى فى مجتمع ما يكون تنظيماً اقتصادياً حيث أن غرضه هو تسهيل عملية التبادل . ومعنى ذلك أن جميع المنظمات التجارية والصناعية وبعض المنظمات الخدمية، وسائر المنظمات الأخرى التى تربطها علاقة ما بعملية تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل، هى فى الحقيقة تنظيمات اقتصادية .

وانطلاقاً من التعريف السابق، يعتقد البعض أن المنظمات السياسية التى تنشأ أساساً لممارسة النشاط السياسى هى فى واقع الأمر منظمات اقتصادية، وذلك استناداً إلى أن الاهتمام الأول للقادة السياسيين فى المجتمع يخصص للمسائل الاقتصادية .

والواقع أن الرأى السابق يؤيده العديد من المفكرين، خصوصاً المفكرون الاشتراكيون الذين لا يؤيدون الفصل بين السلطة السياسية والنشاط الاقتصادى كما تؤمن به النظرية الرأسمالية، وعلى العكس من ذلك فإنهم – أى الاشتراكيين – يعطون القرارات السياسية وزناً أكبر فى تنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادى . وفى هذا الصدد يقول " لينين " أنه بدون مدخل سياسى سليم للتعامل مع المشكلة الاقتصادية فى المجتمع فإن " الطبقة العاملة تصبح غير قادرة على البقاء فى القمة، ومن ثم تصبح عاجزة عن حل مشاكلها الاقتصادية أيضاً، وهذا يعنى أن السياسة عندما تطبقها الطبقة الحاكمة فإنها تعكس موقف هذه الطبقة والأهداف التى تسعى لتحقيقها من خلال نظام الإنتاج الحالى، مستخدمة فى ذلك كل الوسائل الممكنة، بما فيها قوة الدولة " . ويضيف "ستالين" إلى هذا الرأى قوله : "أن مسألة التنظيم الرشيد للقوى الإنتاجية وتخطيط الاقتصاد القومى وخلافه، ليست موضوع الاقتصاد السياسى ولكنها موضع السياسة الاقتصادية للأجهزة السياسية" .

ويتفق سوروكين Sorokin مع الرأى السابق ويضيف إليه القول بأن "العمل الجوهرى للحزب السياسى الاشتراكى هو بناء القاعدة الاشتراكية، وحيث أن الخطط الاقتصادية وتنظيم تنفيذها نعتبر وسائل هامة لإنجاز هذا العمل، لذلك فإن التخطيط الاقتصادى يصبح من اختصاص الحزب السياسى . وعليه فإن برنامج الحزب يعتبر الأساس الفكرى لجميع الخطط الاقتصادية، كما أن توجيهات الحزب تضمن تنفيذ تلك الخطط .

أن البحث فى حقيقة العلاقة بين المنظمات السياسية والنشاط الاقتصادى لا تهمنا فى هذا المجال، ولكن يكفى القول بأن الآراء السابقة – بغض النظر عن مدى صحتها – إنما تؤكد فكرة الجماعة Totality بمعنى أن التنظيم المعين هو نتاج البيئة التى يوجد فيها، وهو وأن كان نشاطه الأساسى يتمثل فى الجانب الاقتصادى مثلاً، إلا أنه يتأثر بالإطار العام للتنظيم السياى القائم، وبمعنى آخر، فإن كل مجتمع تسود فيه مجموعة من الآراء والأفكار التى تحدد فى مجموعها إطاراً عاماً يؤثر على جميع المنظمات التى يضمها هذا المجتمع، سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية .

وعموماً فإن المنظمات الاقتصادية بجميع أنوعها، وبالمعنى الذى سبق توضيحه، يمكن أن تخضع لملكية الدولة، ويلاحظ أن الخلاف فى وجهات النظر يدور حول تبعية المنظمة الاجتماعية . أما المنظمات الاقتصادية وكما سبق القول، فكانت حتى وقت قريب تخضع لفلسفة النظرية الاقتصادية التقليدية، التى نادت بضرورة ابتعادها عن أى صورة من صور التدخل الحكومى . ولكن فى الوقت الحاضر نجد أن هذه الصورة قد تغيرت تماماً، وأصبحت الحكومات حتى فى الدول الرأسمالية تمتلك العديد من المنظمات الاقتصادية . حقيقى أن تلك المنظمات تكون مقصورة على أنشطة معينة، مثل الأنشطة التى تحتاج إلى رأسمال ضخم، وتغل عائداً منخفضاً، وتمثل أهمية خاصة للمجتمع ككل – أى المرافق العامة . وذلك بعكس الحال فى الدول الاشتراكية التى قد تمتلك فيها الدولة جميع المنظمات

الاقتصادية دون تميز، ولكن الفكرة لا زالت موجودة، وهى أن المنظمات الاقتصادية قد تكون خاضعة لملكية الدولة حتى فى أعتى الدول الرأسمالية .

ج. المنظمات السياسية :

هى المنظمات التى تسعى إلى تحقيق التطابق والملاءمة بين النظام العام وبين الحرية الفردية، وتهيئة بيئة يستطيع المواطنون من خلالها إشباع الأنواع المختلفة من احتياجاتهم .

طبقا لهذا التعريف، فإن الحكومة تعتبر الشكل الأساسى للتنظيم السياسى فى المجتمع، والذى يحدد سلطات هذا التنظيم هو دستور الدولة، الذى يحقق كذلك حقوق الأفراد قبل الحكومة . وبالمثل فإن الأحزاب السياسية فى مجتمع ما، هى فى الواقع منظمات سياسية، غرضها الترويج لمبادئ معينة، تدور حول مفاهيم الحرية والعدل والمساواة، والعلاقة المثلى بين الحاكمين والمحكومين .

مرة أخرى فإن تقسيم المنظمات العامة إلى اجتماعية واقتصادية وسياسية، لا يعنى فى واقع الأمر الانفصال التام بين تلك الأنشطة . فالتنظيم المعين قد يغلب عليه الطابع الاقتصادى، ومع ذلك، فإنه يمارس نشاطاً اجتماعياً . ونفس الشئ يمكن أن يقال عن التنظيم السياسى الذى يمارس نشاطاً اقتصادياً أو اجتماعياً، ومن ثم فإن القول بأن منظمة ما تنظيمياً اجتماعياً مثلاً، إنما يعنى أن النشاط الاجتماعى لهذه المنظمة هو النشاط الغالب .

بالرغم من شيوع التقسيم السابق، إلا أن بعض كتاب القانون الإدارى يصنفون المنظمات العامة طبقاً لنوع النشاط الذى تزاوله إلى نوعين فقط هما المنظمات العامة الإدارية والمنظمات العامة الاقتصادية .

والمنظمات العامة الإدارية هى أقدم أنواع المنظمات، والاسم الذى تعرف به فى مجال الإدارة العامة ومراجع القانون الإدارى هو المرافق العامة الإدارية .

وتتميز بأنها ليست ذات طابع اقتصادى، ويعتبر موظفوها موظفون عموميون وأموالها عامة . ومن أمثلتها مرافق الدفاع والأمن والقضاء .

وحيث أن نشاط الدولة لم يعد مقصوراً على وظائفها الإدارية التقليدية السابقة، أى الوظائف الحمائية، فقد أخذت الحكومات الحديثة على عاتقها القيام بكثير من المشروعات ذات الطابع الصناعى والتجارى والزراعى والمالى مما كان متروكاً من قبل للنشاط الخاص . والأمثلة على ذلك كثيرة : فمشروعات توليد الكهرباء والإضاءة وتوفير المياه الصالحة للشرب والنقل والبريد والتلغراف ومشروعات الصناعات الاستخراجية وصناعة الأسلحة وغيرها، أصبحت الآن تمثل جانباً كبيراً من نشاط الدولة . ولذلك نشأ إلى جانب المرافق العامة الإدارية التقليدية منظمات عامة ذات طبيعة اقتصادية، تتخصص فى القيام بعمليات تجارية وصناعية وزراعية ومالية وغيرها، مساكن أصلاً يخضع لدائرة المنظمات الخاصة.

والمنظمات العامة الاقتصادية لا تختلف عن المرافق الإدارية من حيث خضوعها مبدئياً للنظام القانونى الذى يطبق على جميع المنظمات العامة . ولكن نظراً للطبيعة الاقتصادية التى تتميز بها تلك المنظمات، فإن تطبيق ذلك النظام القانونى واللوائح التى تنطبق على المشروعات الخاصة، خصوصاً فيما يتعلق بالنواحى المالية وطرق الإدارة .

وإذا كان شرط عدم الربح من الشروط الرئيسية للمرافق العامة الإدارية، إلا أن المنظمات العامة الاقتصادية قد تستثنى من هذا الشرط، حيث يسمح لها بتحقيق بعض الموارد المالية التى تتناسب مع النفقات التى يتطلبها نشاطها . أما المرافق العامة الإدارية فلا تغطى نفقاتها إلى عن طريق ميزانية الدولة . وينبغى ملاحظة أن المنظمات العامة الاقتصادية، وأن كانت تستثنى من شرط عدم تحقيق الربح تمييزاً لها عن المرافق العامة الإدارية، إلا أنها لازالت تخضع لبعض المبادئ الأخرى التى تطبق على المرافق العامة، وهى ضمان سير المنظمة بانتظام وإطراد،

وقابليته للتعديل لملاءمة الظروف المتغيرة، وبمساواة المنتفعين أمامه فى الحصول على السلعة أو الخدمة .

منظمات القطاع العام :

نشأ فى الآونة الأخيرة نوع أخر من المنظمات التى تؤول إلى ملكية الدولة نتيجة لأعمال التأميم . وهذه المنظمات كانت فى الأصل مملوكة للأفراد وتمارس أنشطة اقتصادية تجارية أو صناعية أو زراعية أو خدمية لغرض رئيسى وهو تحقيق الربح . ويترتب على تأميم هذه المنظمات انتقال ملكيتها من الملكية الخاصة على الملكية العامة، أى ملكية الدولة، وبالتالى ينطبق عليها صفة تحقيق المصلحة العامة، بعد أن كانت فى الأصل تدار لتحقيق المصلحة الخاصة لمالكيها من الأفراد.

ورغم أن التأميم هو فكرة نادى بها أصحاب المذاهب الاشتراكية فى الأساس، كوسيلة لنقل ملكية المشروعات من الفئة الرأسمالية المستغلة إلى الدولة، وتخصيصها للمصلحة العامة، إلا أن هذه الفكرة وجدت مجالاً هائلاً للتطبيق فى الكثير من بلاد أوروبا الغربية وأمريكا اللاتينية ودول آسيا وأفريقيا، خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية .

وتعرف منظمات القطاع العام بأنها مجموعة المنشآت التى تملك الدولة رؤوس أموالها وتديرها على أسس تختلف عن تلك التى تدار بها المرافق والمنشآت الحكومية التقليدية .

يفهم من هذا التعريف أن منظمات القطاع العام يجب أن تدار بطريقة مختلفة عن الطرق التى تدار بها المنظمات الحكومية بصفة عامة، فما هو السبب فى تمييزها وما هى الطريقة التى تدار بها .

أن السبب فى تمييز الوحدات التنظيمية للقطاع العام أنها تزاول عادة أنشطة تجارية وصناعية تختلف من حيث الخصائص والظروف المحيطة بها عن تلط الخاصة بالمنظمات الحكومية الأخرى . والصفة المميزة للنشاط التجارى والصناعى هى صفة التغيير المستمر فى العوامل المؤثرة فيه، وتعدد هذه العوامل وتداخلها . وفى مواجهة ذلك لابد أن تتمتع هذه المنظمات بدرجة كبيرة من المرونة فى تعديل خططها وبرامجها طبقاً لتلك التغيرات، أو بمعنى آخر الاستجابة السريعة لها . وهذا لا يتحقق فى ظل الظروف التى تعمل فيها المنظمات الحكومية الأخرى، من حيث خضوعها للسلطات التشريعية وقواعد القانون العام والخاص. وهذه القواعد رغم وجود ما يبررها بالنسبة لمنظمات القطاع العام يصبح فى الكثير من الحالات عاملاً معوقاً لتلك المنظمات عن أداء رسالتها بحيث يؤثر سلبياً على كفاءتها الإنتاجية . وحيث أن ارتفاع تلك الكفاءة هو هدف أسمى يعود على المجتمع كله بالرخاء، لذلك فقد استقر رأى أغلب الكتاب والمفكرين الاقتصاديين على ضرورة خضوعها لنظم إدارية تختلف عن تلك التى تحكم المرافق العامة التقليدية للحكومة . وهذه النظم تقف فى موقف وسط بين طرق إدارة المشروعات الخاصة فى ظل الملكية الفردية، وبين إدارة المنظمات الحكومية التقليدية . وهذه الموازنة بين القدر اللازم من التدخل الحكومى لتوجيهها الوجهة التى تتفق مع صالح المجتمع ككل، وبين ضرورة تمتعها بدرجة كافية من الاستقلال فى إدارة عملياتها بما يتفق مع ظروف النشاط التجارى والصناعى الذى تزاوله . وبالتالى فإن نجاح هذه المنظمات من عدمه إنما يتوقف على النجاح أو الفشل فى تحقيق ذلك التوازن .

لهذه الأسباب جرى العرف على خضوع منظمات القطاع العام المبادئ وأسس ونظم إدارية تختلف عن كل مبادئ وأسس إدارة المنظمات الخاصة، وأسس ومبادئ إدارة المنظمات الحكومية التقليدية، وإن كانت تأخذ بعض الخصائص من كل منهما.

وعلى سبيل المثال، فإن منظمات القطاع العام فى جمهورية مصر العربية لا تخضع للواعد التقليدية المتبعة فى إدارة المرافق العامة الحكومية، كما لا تخضع أيضاً للقواعد والأسس المتعارف عليها بالنسبة للمنظمات الخاصة، ولكنها تخضع لنظام إدارى أخر تحدده لائحة خاصة هى القانون رقم ٦٠ لسنه ١٩٧١ كما سيأتى ذكره .

٢. **التصنيف على أساس مجال النشاط** :

طبقاً لهذا التصنيف، تقسم المنظمات العامة إلى منظمات قومية ومنظمات إقليمية، والمنظمات العامة القومية هى التى تنشأ للوفاء بالحاجات العامة المشتركة لجميع جماهير الشعب من جميع مدن وأقاليم الدولة، ومن أمثلتها الدفاع والعدالة والبريد والصحة والتليفونات، وهذه المنظمات تكون من اختصاص السلطة الإدارية المركزية، أى الوزارات وفروعها فى الأقاليم .

أما المنظمات العامة الإقليمية، فيقتصر نشاطها على الوفاء بالحاجات العامة لسكان أحد الأقسام الإدارية للدولة، كالمحافظات أو المدن أو القرى، ومن أمثلتها النقل المحلى والنور والمياه .

ويلاحظ أن التمييز بين المنظمات العامة القومية الإقليمية لا يعنى الفصل الكامل بينهما . فغالباً ما تتولى موظفو الحكومة المركزية المحليين كالمحافظين ومديرى فروع الوزارات فيها، الإشراف على المنظمات العامة المحلية، وذلك بالإضافة إلى مسئوليتهم المباشرة عن المنظمات العامة القومية فى دوائر اختصاصهم . وبالمثل فكثيراً ما يدعى الموظفون ذوو الخبرة فى المنظمات العامة المحلية . وحيث أن الأقاليم تستفيد بما تمارسه المنظمات القومية من نشاط على المستويات المحلية أو الإقليمية، فإنه من الطبيعى أن تسهم فى نفقات هذه المنظمات . وفى مقابل ذلك، وحيث أن الدولة تستفيد من حسن سير المنظمات

الإقليمية، فإنها تلتزم بتقديم المساعدة إلى الهيئات المحلية سواء من الناحية المالية أو الفنية .

٤. التصنيف على أساس التبعية :

الأصل أن السلطة العامة للدولة تمارس اختصاصها تقديرياً فى اختيار الطريقة الملائمة لإدارة المنظمات العامة التى تقيمها . ولكن فى الكثير من الحالات، قد تجد الدولة ضرورة فى التمييز بين تبعية المنظمات العامة للسلطة الحكومية، وذلك استهدافاً منها للوصول إلى أفضل طرق التبعية الإدارية التى تحقق الدعم للقدرات الإنتاجية للمنظمات، ومن ثم حسن أداء الخدمات التى تقدمها لجماهير المنتفعين . وفى هذا الصدد نفرق بين الأشكال التالية :

أ. طريقة الاستغلال المباشر :

هى قيام الحكومة بإدارة المنظمة العامة بنفسها مباشرة، وبأموال حكومية وموظفين حكوميين . وهذا النوع من المنظمات يخضع للوائح الحكومية المالية والإدارية، ويعتبر القائمون على إدارتها موظفون عموميون، كما تعتبر أموالها عامة، وتتبع فى تمويلها القواعد المالية التى تقررها قوانين ربط الميزانية العامة للدولة .

هى أن تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة منظمة أو مرفق عام اقتصادى واستغلاله لمدة محدودة، وذلك بواسطة أمواله الخاصة وعماله وموظفيه وعلى مسئوليته الخاصة . ويتم ذلك مقابل تقاضى رسوم من المنتفعين بخدمات هذا التنظيم . ومن أمثلة ذلك شركة قناة السويس قبل تأميمها فى سنه ١٩٥٦، وشركة "لبون" قبل أن تتحول إلى مرفق الغاز والكهرباء فى مدينة الإسكندرية . وتسود طريقة الالتزام فكرتان .

أ. أن العقد – أى عقد الالتزام – موضعه إدارة منظمة عامة إشباع غايات وأهداف جماعية .

ب. أن الملتزم يدير المرفق بدافع الربح الشخصى وتحقيق مصلحته الخاصة . ومع ذلك فإن الحكومة أولاً وأخيراً مسئولة عن سير الإدارة وفقاً للحقوق الآتية :

* حق الرقابة على الملتزم .
* حق توقيع الجزاءات .
* حق تعديل العقد، ويقيد بعاملين :

العامل الأول : عدم الإخلال بالتوازن المالى للعقد، أى إلزام الخسائر الفادحة بالملتزم أو المتسبب بالخسارة .

العامل الثانى : ألا يبلغ التعديل حدا يوجد تنظيماً عاماً جديداً، لأن الهدف من التعديل هو تطوير التنظيم العام الخاضع للالتزام لكى يتمشى مع التغيير الذى طرأ على المجتمع .

أما حين تتغير الظروف الاقتصادية، وتزيد الأعباء على الملتزم زيادة خطيرة غير متوقعة، دون أن يكون لإرادته أو لإرادة مانح الالتزام – الدولة – دخل فى حدوث هذه الظروف، فإنه يجب مساعدة الملتزم حتى لا يتهدد سير النظام العام موضوع الالتزام بالتوقف أو الانقطاع . وفى مقابل تلك المساعدة، يصبح من حق الحكومة عدم السماح للملتزم بأرباح تتجاوز الأرباح العادية، بحيث يجب أن تتحول إليها الأرباح التى تتجاوز تلك الحدود . وذلك فى مقابل الخسائر غير العادية التى تتحملها الحكومة .

ج. طريقة الاستغلال غير المباشر :

هى أن تعهد الحكومة إلى فرد أو شركة لإدارة تنظيم أو مرفق عام مقابل غرض تحدده وتضمنه السلطة العامة . والأموال المستعملة فى هذه الطريقة هى أموال حكومية، وذلك ما يميزها عن طريق الالتزام التى يقدم فيها الملتزم أمواله الخاصة .

وهذه الطريقة قليلة الاستخدام، نظراً لأن تطبيقها يرتبط دائماً بتدخل قوى من جانب الحكومة فى أعمال الفرد أو الشركة القائمة بالاستغلال . وهذا سببه بالطبع امتلاك الحكومة لرأس المال .

د. طريقة الاستغلال المختلط :

يسمى هذا النوع بنظام شركات الاقتصاد المشترك . ويهدف إلى التوفيق بين المصالح العامة التى تقوم عليها السلطة الإدارية – وهى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية – وبين المصالح الخاصة الفردية – وهى ذات طبيعة مالية . وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومى والاقتصاد الفردى، ولهذا تتميز هذه الطريقة بالآتى :

أ. تتخذ المنظمة شكل الشركة المساهمة وتخضع لأحكام القانون التجارى .

ب. تساهم الحكومة فى الشركة مساهمة مالية، وذلك بدفع حصتها من رأس المال بطريق النقد أو عيناً كما فى استغلال منجم مثلاً، حيث يكون نصيب الحكومة هو المنجم نفسه .

ج. لا تكتتب الحكومة عادة بأكثر من نصف رأس المال خوفاً من أن يصبح المشروع قريباً من الاستغلال المباشر. وتشترك الحكومة فى عضوية مجلس الإدارة .

ويلاحظ أن هناك نوعاً خامساً من أسس تصنيف المنظمات العامة على أساس مجال السلطة، حيث تقسم المنظمات العامة إلى منظمات مركزية ومنظمات لا مركزية . ولكننا سوف نرجئ التعرض له لحين دراسة أسلوب المركزية واللامركزية، وذلك فى فصل لاحق .

ثالثاً : المبادئ التنظيمية للمنظمات الحكومية :

هناك محاولات متعددة لوضع مجموعة من المبادئ التى تحكم سير العمل فى المنظمات الإدارية . والهدف الأساسى من هذه المحاولات هو الوصول إلى نقاط إرشاد، يؤدى اتباعها إلى ضمان فاعلية المنظمات فى أداء رسالتها، وإنجاز الأهداف التى أقيمت من أجلها، ومن المحاولات الشهيرة فى هذا الصدد ما قام به Leighton ، الذى أورد مجموعة من المبادئ العامة التى يمكن تطبيقها فى جميع المنظمات بصفة عامة، والمنظمات الحكومية بصفة خاصة . ويضيف الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف عدد آخر من المبادئ التى تحكم المنظمات الحكومية وتكون مقصورة عليها فقط . ومن واقع هاتين المحاولتين يمكن عرض المبادئ التنظيمية للمنظمات الحكومية كالآتى :

١. أن التنظيم الإدارى هو دائماً جزء من نموذج القيادة والسلطة السائد فى المجتمع الذى يوجد فيه .

٢. أن العلاقة بين المنظمات الحكومية وبين المجتمع هى علاقة تبادلية، ومن ثم فإن سوء الأداء الإدارى لأحد المنظمات يترك آثاراً سيئة على المجتمع . لذلك فإن قادة المنظمات الحكومية يجب أن يتعرفوا على مسئولياتهم تجاه المجتمع . وهذه المسئولية تتمثل فى الإدارة الجيدة والفعالة للمنظمات التى يشرفون عليها . وأفراد المجتمع يغيرون معتقداتهم وأفكارهم عند ظهور حاجات جديدة لا تشبعها المنظمات القائمة، أو عند اكتشاف أشكال جديدة من المنظمات الاجتماعية ذات القدرة الأعلى فى إشباع حاجاتهم . عندئذ

يجب على القادة الإداريين أن يكونوا متيقظين تجاه تلك التغيرات ومحاولة التجاوب معها .

٣. أن التجمعات غير الرسمية داخل المنظمة تخلق نوعاً من العلاقات المتبادلة والمتشابكة ذات التأثير القوى على سلوك العاملين وتصرفاتهم عند أداء الأعمال المطلوبة منهم . ولذا يجب الاعتراف بتلك العلاقات وأعداد البرامج والخطط التنظيمية بما يتلاءم مع طبيعة الهيكل الاجتماعى والعلاقات التى تكونه .

٤. أن المنظمات الإدارية، مثل أى منظمات اجتماعية أخرى، عرضة للتفكك، وهذا التفكك ينتج من أسباب متعددة منها تعدد القيادات وتنازع المصالح، وانخفاض المعايير الأخلاقية، وتغلب الاعتبارات العاطفية على المنطق وما شابه ذلك، وعندما تتفكك العلاقات الاجتماعية نتيجة للعوامل السابقة، فإن علاج تلك الحالات عن طريق الإجراءات التحكمية يصبح أمراً مستحيلاً . والحكمة فى ذلك أن روح الفريق لا يمكن أن تخلق عن طريق الأوامر وتحديد الأدوار، ولكن يمكن إيجادها عن طريق أخر هو تعليم وإرشاد أفراد المنظمة إلى كيفية العمل المتعاون . وهذا يعنى أن قادة المنظمة يجب أن يتأكدوا من أن كل فرد فيه يعرف تماماً الأهداف الرئيسية للمنظمة والسياسات التى تحكم سير العمل، كما يجب أن يتأكد أفراد المنظمة من الاهتمام بمصالحهم وأفكارهم . وباختصار فإن المنظمة يجب أن تكون بمثابة هيكل اجتماعى قائم على المعرفة السليمة باحتياجات الأفراد العاملين وتوقعاتهم وآمالهم ومعتقداتهم، وردود أفعالهم تجاه السياسات والإجراءات المختلفة .

٥. إن المواقف والحالات التى تخلق التوتر والضغوط العصبية فى المنظمة تتمثل فى الخوف من فقدان العمل، تفيد الحركة، الانعزال، الرفض الاجتماعى، الكراهية، السخرية من جانب الآخرين، عدم القدرة على التنبؤ

بسلوك قادة المنظمة، الإحباط المتعلق بكبت الرغبات وعدم القدرة على التعبير عنها، وجميع الظروف السابقة تحدد أهمية المبدأ الخامس من مبادئ التنظيم وهو أن قادة المنظمة إذا لم يستطيعوا تخفيض جميع الضغوط السابقة وعلاج جميع التأثيرات الناشئة منها، فإن ذلك يعنى الاعتراف بفشل المنظمة فى أداء وظيفها .

٦. أن جميع القواعد والترتيبات التنظيمية ينبغى الحكم عليها طبقاً لمدى مساهمتها فى إنجاز الأهداف الاجتماعية للمنظمة . وبناء عليه فإن المنظمة نفسها ليست هدفاً فى حد ذاتها ولكنها وسيلة لإنجاز هدف اجتماعى، وبالمثل فإن كفاءة المنظمة تعتبر أيضاً وسيلة، وجميع هذه الوسائل يجب تطويعها لتحقيق الهدف الأساسى وهو الهدف الاجتماعى .

٧. أن جميع المحاولات التى بذلك والدراسات التى أجريت لتفهم طبيعة المنظمة لا تزيد عن كونها توصيات لهيكل العلاقات، وأهمية تقسيم العمل، وتحقيق التنسيق والتعاون بين الأفراد، ورفع المعنويات وما شابه ذلك . ورغم اختلاف الآراء حول المسائل السابقة، إلا أنها تتفق على مبدأ واحد هو عدم وجود شكل نموذجى موحد للمنظمة . وعلى ذلك فإن الشكل التنظيمى الأفضل هو ذلك الذى يتفق مع غرض المنظمة، بالإضافة إلى عوامل أخرى متعددة مثل حجم المنظمة ونوع الكفاءات الفنية والإدارية والموارد المالية المتاحة وغيرها. وبالتالى فإن جميع تلك العوامل هى التى تحدد الشكل الملائم بين العوامل السابقة واختيار الشكل التنظيمى الذى يتفق معها .

٨. حيث أن العوامل المؤثرة فى كفاءة المنظمة وسلوك العاملين تتغير باستمرار، فإن الهيكل التنظيمى ينبغى مراجعه وتعديله حسب التغيرات التى يتعرض لها . ولا يكفى تعديل المنظمات بما يتلاءم مع العمل الذى تقوم به والموارد المخصصة لها وحجم النشاط الذى تزاوله فحسب، بل يجب أن

ينظر إلى أهمية التغيير من حيث اتفاقه مع الغرض الذى أنشأت من أجله المنظمة .

وحيث أن المنظمات الحكومية تتميز باتصالها بالأجهزة السياسية والتشريعية فى الدولة وخضوعها لتلك الأجهزة، فإن الإطار العام للمنظمات الحكومية يجب تعديله بما يتلاءم مع التغيرات السياسية فى الدولة وبما يتلاءم مع الظروف العامة للمجتمع .

٩. أن تحقيق التوازن بين الذاتية الفردية للعاملين فى المنظمة وبين تعاونهم كفريق متكامل يعتبر أهم الأسس التى تقوم عليها المنظمات الحديثة، وهذا يعنى أن تدريب العاملين على أن يكونوا أفراد منضبطين ضمن جماعة العمل، وفى نفس الوقت جعلهم يزاولون عمليات المبادرة الفردية، تعتبر من مسئولية قادة المنظمة بمعنى أخر فإن النزعة الفردية ينبغى عدم النظر إليا باعتبارها جزء منفصلاً عن المجموع، بل عاملاً مساهماً فى تكوينه . وعلى ذلك فإن النزاعات الفردية تحقق المبادرات الخلاقة التى يمكن تطويعها لصالح المنظمة .

١٠. أن هيكل المنظمة يؤثر على معنويات الأفراد العاملين . وهذا يعنى أن الهيكل الردئ الذى تتداخل فيه خطوط السلطة والمسئولية وتتعقد فيه العلاقات التنظيمية يخلق شعوراً بالإحباط بين العاملين، وهذا الإحباط يؤثر سلبياً على الروح المعنوية .

١١. أن افتقاد القيادة السليمة للمنظمة يؤدى حتماً إلى فشلها، وفى هذا المجال فإن الهيكل التنظيمى ينبغى عدم تكوينه أساساً لكى يتبع قائداً ما، بل يجب أن تكون اعتبارات القيادة الشاملة للهيكل التنظيمى كله بجميع مستوياته، بمعنى وجود قيادات تنظيمية متعددة فى كل مستوى وفى كل وحدة من وحدا العمل . وهذا الرأى ليس معناه تقليل أهمية القيادة العليا للمنظمة، بل يعنى أن قدرة القائد الأعلى محدودة مهما كانت صفاته، وهذه الصفات مهما

عظمت يجب ألا تكون عائقاً عن تكوين قيادات جديدة ومتعددة ومنتشرة فى جميع أرجاء المنظمة .

أن المبادئ السابقة هى مبادئ عامة يجمع أغلب كتاب التنظيم على ضرورة اتباعها على أساس قابليتها للتطبيق فى جميع أنواع المنظمات العامة والخاصة . ويضيف الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف عددا من المبادئ الأخرى التى تحكم المنظمات الحكومية فقط، وهذه المبادئ هى :

١. **مبدأ سير التنظيمات العامة بانتظام** :

وذلك على أساس أن الخدمات التى تؤديها المنظمات باعتبارها مرافق عامة ينظر إليها على أنها خدمات جوهرية بالنسبة للجمهور، ومن ثم لا يستطيعون الاستغناء عنها . لهذا السبب تخضع المنظمات العامة لنظام قانونى خاص يتضمن استمرار سيرها وعدم توقفه أو انتهاء نشاطه .

٢. **مبدأ مسايرة التنظيمات العامة للحاجات المستحدثة** :

وهذا يعنى ضرورة تطوير تلك التنظيمات من حيث النشاط الذى تقوم به، أو من حيث الوسائل المستخدمة فى إدارتها، لضمان أنها تتمشى مع الحاجات المتجددة لجمهور المنتفعين .

٣. **مبدأ مساواة الأفراد فى الانتفاع بخدمات التنظيمات العامة** :

ويعنى أنه متى توافرت لدى الأفراد المنتفعين بخدمات التنظيم الشروط التى يحددها قانون إنشائه لاقتضاء ما يؤديه من خدمات وجبت التسوية بينهم فى المعاملة تحقيقاً لمبدأ المساواة أمام القانون . ولا يتنافى مع مبدأ المساواة أن توضع شروط عامة بحيث يجب توفرها فى كل من يريد الانتفاع بالخدمات التى يقدمها التنظيم. كتحديد رسم معين على من يريد الحصول على الخدمة، أو تحديد مؤهلات خاصة لمن له الالتحاق بوظائف عامة معينة . ويلاحظ أن مبدأ المساواة لا

يحرم الإدارة سلطتها التقديرية فى أن تختار من بين طوائف الأفراد من يكون قد استوفى شروط الانتفاع، فتختص بعضهم بالخدمة التى يؤديها التنظيم دون البعض الآخر، بشرط أن تستند فى تصرفها إلى اعتبارات المصلحة العامة . وتطبيقا لهذا المبدأ يجوز للتنظيمات العامة تفضيل الرجال على النساء فى التعيين لأداء وظائف معينة دون أن يمس هذا التصرف مبدأ المساواة المذكور .

٤. مبدأ استبعاد هدف الربح :

عندما تنشئ الحكومة منظمة عامة فإن هدفها يكون الوفاء بحاجات عامة للجمهور، ومن ثم فإنها لا تقصد تحقيق الربح ولا تسعى إليه . وليس المقصود من ذلك أن تكون الخدمات التى تؤديها المنظمة العامة بالمجان، بل كثيرا ما يكون الانتفاع بالخدمة مقابل دفع رسوم معينة، ولكن هذه الرسوم لا تحصل بقصد تحقيق الربح وأن كانت تشارك فى تخفيف العبء عن الميزانية التى يتحملها فى النهاية الممولون عن طريق الضرائب .

ويلاحظ أن المبدأ الأخير مقصور على المرافق العامة التقليدية، وبالتالى فإنه لا ينطبق على بعض المنظمات العامة الاقتصادية مثل شركات القطاع العام التى يعتبر الربح هدفاً من أهدافاً . وهذه المنظمات لها أوضاع خاصة وتدار طبقاً للوائح تختلف عن لوائح القانون الإدراى الذى يحكم سير العمل فى المرافق العامة. وسوف تتعرض لتنظيمات القطاع العام بشئ من التفصيل فيما بعد .

الفصل الخامس

البيروقراطية

مقدمـة :

إذا كان العصر الحديث يتميز بتعدد ونمو المنظمات العامة، فإن هذه المنظمات تتميز بدورها بضخامة الحجم . حقيقى أن هذه الصفة الأخيرة ليست حكراً على المنظمات العامة فحسب، ولكن هذه المنظمات تتبع جهازاً إدارياً واحداً، وتخضع الملكية واحدة هى ملكية الدولة، ولذلك فهى تعمل دائماً فى ظل الحجم الكبير .

وتختلف المنظمات الكبيرة الحجم فيما بينها اختلافات واسعة . فالأحزاب السياسية، ومنظمات الأعمال، والمنظمات التطوعية للخدمة المدنية، والمستشفيات، والسجون، والجامعات، والجيوش، جميع هذه المنظمات، بالإضافة إلى المنظمات الحكومية، تأخذ شكل الحجم الكبير. ومع ذلك فهى تختلف فيما بينها من حيث الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها، والموارد التى تملكها.

إن الآثار التى تحدثها المنظمات الكبيرة الحجم فى المجتمعات الحديثة، دفع علماء الاجتماع إلى محاولة فهم وتفسير طبيعة هذه المنظمات، والطريقة المثلى لإدارتها، وتمخضت هذه المحاولات عن اقتراح ما يسمى بالهيكل البيروقراطى . ويلاحظ أن التركيز على هذا الهيكل مبنى على فرضية معينة مؤداها أنه رغم الاختلافات المتباينة بين المنظمات الكبيرة الحجم، إلا أنها جميعاً تشترك فى خاصية واحدة وهى الاتجاه نحو الرسمية Formatization ،ومن ثم نحو البيروقراطية Bureaucratization .

والتفسير العملى للبيروقراطية هو أنها تنظيم ضخم موضوع كى يتمشى مع المهام الإدارية الضخمة فى هذا الجهاز الضخم وهذا يتطلب التنسيق المنطقى لعمل

الكثير من الأفراد . إذن يطبق الاصطلاح علمياً على تنظيم فى نمط معين يقصد منه رفع الكفاية الإدارية رغم أن البيروقراطية أو التنظيم البيروقراطى ذاته له الآثار العكسية أو المضادة للوصول إلى الكفاية العالية .

ومنذ اللحظة التى تواجه فيها التنظيمات كبيرة الحجم الكثير من المشاكل الإدارية المعقدة، فلم يقتصر ظهور الإدارة البيروقراطية على الأجهزة الحكومية فحسب ولكن امتدت إلى المشروعات الكبيرة وإلى أى تنظيمات ضخمة .

إذن فإن البيروقراطية إنما تستهدف إلغاء الطابع الشخصى، من حيث توزيع الأعمال أو طرق أدائها وتقييم هذا الأداء، وبمعنى آخر، فإن مجموع النظم واللوائح تحدد السلوك التنظيمى كما يجب أن يكون، اعتقاد أن هذا السلوك يمثل أفضل سلوك يمكن المنظمة من تحقيق أهدافها، واعتقاد بأن هذه اللوائح هى ضمان لحماية المنظمة من الفساد والتسيب والانحراف .

والبيروقراطية طبقاً للمعنى السابق هى ضرورة حيوية لجميع المنظمات الكبيرة الحجم. وإذا أمكن تحويل المثالية إلى واقع، فإنها تصبح أفضل شكل تنظيمى ممكن ولكن الذى يحدث عادة هو التمادى فى تطبيق اللوائح، والتمسك الحرفى بها . ومع طول تعود العاملين على هذا المناخ، ومع صعوبة تعديل اللوائح بما يتمشى مع التغيرات والمؤثرات التى تتعرض لها المنظمة، يزحف مرض الجمود إلى السلوك النظيمى، وتصبح المبادرات الشخصية شيئاً نادراً، أو مخالفاً للتعليمات الرسمية واللوائح المعمول بها، ومن ثم تبدأ الآثار السيئة للبيروقراطية فى الظهور .

الرسمية والبيروقراطية :

الرسمية هى خطوة أولى نحو البيروقراطية . وعندما نقول أن المنظمات عندما تكبر فى الحجم تميل إلى الرسمية، فإن هذا يعنى تميز هيكلها التنظيمى بالتحديد القاطع للمراكز والعلاقات بينها، وإن هذه المراكز الوظيفية مستقلة تماماً

عن شاغليها . ويصبح من السهل رسم هذا الهيكل الرسمى فى خريطة تبين سلسلة المراكز التى يتناثر بعضها فوق بعض، وتمثل الخريطة التنظيمية للمنظمة .

وعندما يصبح التنظيم رسمياً، فإنه يقوم على قواعد وسلطات مع التحديد الصريح لواجبات كل مركز، وهنا يأتى دور البيروقراطية، والتى تعنى تنمية هيئة إدارية متخصصة، يتمثل عملها فى التنسيق والرقابة على جميع العاملين بالمنظمة، أى أن العمل الإدارى الذى يؤديه المدير المالك فى منظمة صغيرة الحجم، يتم تجزئته إلى وظائف محددة مثل شئون الأفراد، الإنتاج، البحوث، العلاقات العامة وهكذا . بناء عليه، فإن المنظمة عندما تنمو فى الحجم، فإنها تحتاج إلى هيئة إدارية متخصصة .

البيروقراطية والمنظمات العامة :

وهناك خاصية مميزة للمنظمات الحكومية تجعل تطبيق الشكل البيروقراطى فيها ضرورة لابد منها بالمقارنة مع المنظمات الخاصة . فهذه المنظمات الأخيرة تعمل فى ظل مناخ تسوده المنافسة . هذه المنافسة تعمل بمثابة قوى للثواب والعقاب، حيث تكافئ المنظمة الناجحة فى شكل أرباح تحققها، وتعاقب المنظمة الفاشلة فى شكل خسائر تتحملها . هذه القوة الضاغطة تدفع المنظمات الخاصة إلى التجديد والابتكار والتسابق نحو خدمة عملائها وتلبية احتياجاتها، لأن ذلك وإن حان يحقق مصلحة العملاء، إلا أنه يحقق فى نفس الوقت مصلحة المنظمة الخاصة ممثلة فى الربح .

أما المنظمات الحكومية فإنها تعمل فى مناخ مختلف تماماً، حيث تختفى المنافسة، ومن ثم القوة الضاغطة والدافعة إلى التحسين والتسابق نحو خدمة المواطنين . وغياب هذه القوة يعنى بالضرورة إحلال قوة أخرى وإن كانت مختلفة، إلا أنها يمكن أن تؤدى إلى نفس النتيجة ولو نسبياً . هذه القوة الجديدة هى النمط البيروقراطى . وباختصار، فإن البيروقراطية هى البديل لقوى المنافسة التى لا توجد فى الأجهزة الحكومية والمنظمات العامة .

أولاً : نظرية ماكس فبر فى البيروقراطية :

تهدف هذه النظرية إلى تحقيق النمط المثالى للتنظيم . هذا النمط يتضمن ثلاثة أبعاد هى :

١. علاقات السلطة .

٢. خصائص التنظيم البيروقراطى .

٣. مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى .

* علاقات السلطة :

فى هذا الصدد يقول فبر أن المنظمات تتضمن دائماً علاقات للسلطة تعطى الحق لبعض الأفراد فى إصدار الأوامر إلى أفراد آخرين، أو بمعنى أخر، تزود بعض الأفراد بنوع من النفوذ والسلطة . والشئ الذى شغل أذهان فبر هو الأساس الذى تقوم عليه السلطة فى المجتمع أو فى المنظمات وقد عبر عن ذلك بالسؤال التالى :

١. السلطة البطولية Charismatic Authority

تقوم هذه السلطة على صفات وقدرات خارقة أو غير عادية، يتميز بها فرد ما عن الآخرين . هذه الصفات تمكن ذلك الفرد من الحصول على طاعة الآخرين وإذعانهم، فيصبحون تابعين له ويأتمرون بأمره . ويقول فبر أن أساس السلطة الذى يمثله القائد الكارزمى هو نوع ن الإلهام الذى يتمتع به هذا القائد، القدرة غير الطبيعية على تغيير نمط العلاقات الاجتماعية السائدة بما يحقق مصلحة تابعيه، ولذلك فإن هذا النوع من السلطة يتجسد فى القادة السياسيين وقادة الثورات والحركات التاريخية .

إن نموذج السلطة البطولية وإن كان يحقق للتنظيم إنجازات ملموسة فى حياة القائد البطولى، إلا أن التنظيم يتعرض لحالة عدم استقرار عند فقد هذا القائد.

ويواجه التنظيم مشكلة من يخلف القائد بعد رحيله، فمن غير المحتمل أن يمتلك القائد الذى يخلفه نفس الصفات البطولية .

إذن، فإن ازدهار التنظيم مرهون بوجود القائد البطولى أو الكارزمى وحيث أن حياة التنظيم أطول كثيراً من حياة الإنسان الفرد، فإن بناء علاقات السلطة فى التنظيمات الاجتماعية حول مفهوم السلطة البطولية، ينتهى بها إلى التفكك والانهيار .

٢. السلطة التقليدية Traditional Authority

إن أساس السلطة والسيطرة فى النموذج التقليدى هو التزام القائد الجديد، الذى يأتى بعد القائد البطولى، بالتمسك بنفس النهج الذى انتهجه الأخير، والترويج لنفس القيم والمبادئ التى روج لها . ويصبح تأييد التابعين للقائد الجديد مرهوناً بهذا الالتزام .

ونحو تفسير أوسع لمفهوم السلطة التقليدية يرى البعض أن هذا النوع من السلطة يقوم على أعراف وتقاليد وعادات اجتماعية متعارف عليها بين أفراد المجتمع . وبمقتضى هذه الأعراف والتقاليد، يستطيع بعض الأفراد بحكم مكانتهم الاجتماعية، القائمة على بعض الأسس مثل السن أو القرابة أو الجنس، أن يمارسوا نفوذا أو تأثيرا على الآخرين . بمعنى أخر، فإن التمتع بالسلطة فى ظل هذا المفهوم لا يكون على أساس القدرات أو المواهب التى يتمتع بها حائز السلطة، بل بناء على مكانة اجتماعية يحددها العرف الاجتماعى السائد .

والواقع أن هذا التفسير لا يخرج كثيراً عن التفسير السابق، على أساس أن المكانات الاجتماعية والقيم والمبادئ التى تسود فى مجتمع ما، إنما يؤصلها ويجسمها القادة البطوليون الذين يفرزهم هذا المجتمع، وذلك من خلال قدراتهم الفذة والتاريخية على إحداث تغيرات جذرية فى الهيكل الاجتماعى

السائد، ومن ثم وضع هياكل وقيم ومبادئ جديدة . والحقبة الزمنية التى تفصل بين قائد بطولى وآخر فى حياة مجتمع ما، يتوالى فيها قادة تقليديون، تكون مهمتهم الحفاظ على التراث الاجتماعى الذى وضعه وخلفه القائد البطولى الذى سبقهم، ومن ثم يحصلون على طاعة الآخرين بنفس قدر تمسكهم بهذا التراث .

إن النموذج التقليدى – كسابقة – يؤدى إلى العديد من المشاكل، أهمها اتهام القائد التقليدى بالخروج عن مبادئ القائد البطولى، والانحراف عن النهج الذى سار عليه . عندئذ تتكون جماعات مناهضة للقائد التقليدى، تدعى لنفسها – صدقاً أو كذباً – الالتزام الكامل بفلسفة القائد البطولى ومبادئه . ويترتب على ذلك نوع من الصراعات التى تهدد بقاء التنظيم نفسه .

٢. السلطة القانونية Legal Authority

تستند السلطة القانونية على أسس موضوعية ورشيدة، وحائز هذه السلطة يمارسها انطلاقاً من المركز الوظيفى الذى يشغله فى التنظيم . وهذا النوع من السلطة يدعى رشيدا لأن الوسائل فيه مصممة ومعبر عنها بطريقة واضحة، ولغرض واضح هو إنجاز أهداف محددة .

هذا النموذج يعتبر أيضاً قانونياً لأن السلطة فيه تمارس من خلال نظام للقواعد والإجراءات المرتبطة بالمركز المعين . بمعنى آخر، فإن السلطة ترتبط بالمركز وليس بالفرد الذى يشغله . وعندما يتم ذلك يتحقق للتنظيم نوع من الثبات والاستقرار والاستمرارية، علاوة على الموضوعية فى علاقات السلطة، وهذا كله ينعكس على الكفاءة والرشد اللذين يميزان التنظيم القائم على هذا المفهوم . وقد أطلق فبر اصطلاح التنظيم البيروقراطي على هذا النمط المثالى لعلاقات السلطة .

إن التنظيم البيروقراطى بالمعنى الذى حدده فبر يختلف تماماً عن المعنى الدارج الذى يرتبط دائماً بكلمة البيروقراطية، التى تعنى الجمود والروتين والأعمال الكتابية المبالغ فيها. فالمعنى الذى يقصده فبر مختلف تماماً، ويعنى أعلى درجة

ممكنة من الكفاءة . فالتنظيم البيروقراطى عند فبر إنما خلق لإنجاز غايات محددة، وحيث أن الوسائل الموضوعة فى شكل إجراءات ولوائح، قد وضعت وتم اختيارها على أساس أنها أفضل الوسائل اللازمة لإنجاز تلك الغايات، فإن التنظيم البيروقراطى بهذه الصورة يتفوق على أى شكل آخر من الأشكال التنظيمية .

والآن، ما هى خصائص ذلك النمط المثالى من التنظيم .

* خصائص التنظيم البيروقراطى :

إن التنظيم البيروقراطى كما حدده ماكس فبر يتميز بالخصائص التالية :

١. التحديد القاطع للواجبات والمراكز :

إن كل فرد فى التنظيم البيروقراطى يشغل مركزاً معيناً . هذه المراكز محددة بطريقة قاطعة، وليس لأى فرد حق الإدعاء . والأعمال تنفصل تماماً عن شاغليها، وهذا الفصل يحرر التنظيم من الاعتماد على أى فرد مهما كانت قدراته، كما يمكن من شغل الوظائف الخالية بأفراد آخرين طالما كانت مؤهلاتهم تتناسب مع خصائص تلك الأعمال .

٢. العلاقات الوظيفية :

إن العلاقات داخل التنظيم تكون علاقات بين المراكز وليس علاقات بين الأفراد الشاغلين لهذه المراكز . هذه الخاصية تضمن نوعاً من التعاون الموضوعى اللازم لإنجاز الأعمال، وبذلك ينتفى الطابع الشخصى للعلاقات . وبهذه الوسيلة يسود الرشد والحكم الموضوعى بعيداً عن الأهواء والتفضيلات الشخصية .

٣. معايير محددة لأداء العمل

لكل عمل فى التنظيم طريقة محددة لأدائه ينبغى أن يتمسك بها جميع الأفراد . هذه الطرق يعبر عنها فى شكل قواعد وإجراءات مكتوبة ومحددة تحديداً قاطعاً، وتطبق بصفة ثابتة ومنتظمة .

٤ التخصص الوظيفى

يقوم التنظيم البيروقراطى على درجة عالية من التخصص الوظيفى، ومن ثم فإن اختيار الأفراد لتولى المراكز يكون على أساس الخبرة الفنية والإدارية ولذلك فإن التعيين يتم طبقاً لاختبارات الكفاءة، كما أن التدريب يعتبر ضرورياً لرفع كفاءة العاملين .

٥. بناء هرمى للسلطة :

هذا البناء يتضمن سلسلة تحدد التوزيع الرسمى للسلطة بما يضمن رقابة المستويات الأعلى للمستويات الأدنى . هذه السلسلة تحدد لكل فرد من هو رئيسه المباشر، ومن هم الأفراد التابعين له، كما تظهر حدود السلطة الممنوحة لكل مركز.

٦. شغل الوظائف بالتعيين :

إن شغل الوظائف فى التنظيمات البيروقراطية يكون على أساس التعيين وليس الانتخاب . وهذا الشرط ضرورى لضمان توفر المؤهلات المناسبة لأداء الأعمال .

٧. أداء العمل وفق سجلات ومستندات رسمية :

إن جميع عمليات الاتصال، وجميع قواعد وإجراءات العمل فى المنظمة البيروقراطية توضع فى شكل رسمى مكتوب، وينطبق نفس الشئ أيضاً على جميع التصرفات التى تتم داخل المظمة . جميع هذه المعلومات المكتوبة تأخذ شكل السجلات والمستندات، وتمثل فى مجموعها كياناً موضوعياً مستقلاً عن الأشخاص العاملين بالمنظمة البيروقراطية، والحكمة فى ذلك أن هذه التصرفات تمثل الضوابط التى تخص التنظيم نفسه وليس الأشخاص العاملين فيه . وهذا يعنى أن العمل البيروقراطى يجب أن ينفصل ويبتعد عن حياة الموظف الخاصة . وعلى هذا الأساس، فإن الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم البيروقراطى، يجب ان تنفصل تماماً عن الملكية الشخصية للموظف

٧. احتراف الوظيفة :

إن الوظيفة التى يشغلها الموظف فى التنظيم البيروقراطى تمثل مهنة رئيسية له . ومن ثم لا يجوز الجمع بينها وبين مهنة أخرى، أى أنه يحترف العمل فى المنظمة، ويتحدد مستقبله المهنى فى المنظمة، ويترتب على ذلك مجموعة من القواعد التى تحدد مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى .

* مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى :

يتحدد مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى استناداً على الخصائص السابقة على الوجه الآتى :

١. الولاء التام للوظيفة ومصلحة العمل، حتى لو تعارض ذلك مع مصلحته الشخصية .

٢. إن شغل الوظيفة فى التنظيم البيروقراطى يعتبر مهنة . ويتضح ذلك من أن حصول الفرد على وظيفة يتطلب توفر تدريب وخبرة تجبره على تخصيص وقته وجهده كله للعمل . كذلك فإن اختيار الأفراد لشغل الوظائف يتم بسلسلة من الاختبارات، كما أن الوظيفة فى التنظيم البيروقراطى تتخذ شكل الواجب، بمعنى أن دخول الشخص فى وظيفة بيروقراطية يفيد معنى قبوله لالتزامات محددة قبل مقابل الاستقرار الوظيفى وضمان العمل . وبالتالى فإن ماكس فبر لا ينظر إلى قبول الوظيفة باعتباره تبادلاً للمنفعة بين الفرد والمنظمة، بل يحدد صراحة أن ولاء الشخص الذى يشغل وظيفة بيروقراطية، يجب أن يتجه للوظيفة ذاتها .

٣. يتمتع الموظف فى التنظيم البيروقراطى باحترام وأهمية مصدرهما قواعد ترتيب الوظائف يستمد من عمله فى المنظمة البيروقراطية قيمة

اجتماعية تزيد عن تلك يتمتع بها الأفراد العاملون خارج منظمات بيروقراطية .

٤. يحتفظ الموظف البيروقراطى بوظيفته مدى الحياة عادة (إلا إذا وقعت ضده عقوبات تأديبية نتيجة لإخلاله الجسيم بواجبات العمل، أو الحكم عليه فى جريمة تمس شرفه ونزاهته) . كما يتقاضى راتباً محدداً، ويحصل على معاشر ثابت عند التقاعد .

٥. يتدرج الموظف البيروقراطى فى سلم الوظائف، ويعتبر هذا التدرج أساس تطوره الوظيفى .

تقييم نظرية ماكس فبر فى البيروقراطية :

إن أى محاولة للتقييم الموضوعى لهذه النظرية لابد وأن تذهب إلى أبعد من مجرد ذكر المزايا المفترضة التى تتحقق من استخدام النموذج التنظيمى البيروقراطى . وهناك ثلاثة أسباب تبرر هذا القول وهى : أولاً .. أن البيروقراطية أصبحت تمثل إطاراً فكرياً وليس مجرد إجراءات تطبق فى بعض المنظمات أولاً تطبق . ثانياً، أن هذه النظرية تركت آثاراً فى غاية الأهمية فى جميع المنظمات الكبيرة الحجم بصفة عامة والمنظمات الحكومية بصفة خاصة . السبب الثالث والأهم، أن نظرية البيروقراطية لم يقتصر تأثيرها على المنظمات الكبرى فحسب، بل امتد ليشمل المجتمع بأسره . هذه الأسباب الثلاثة لابد أن تمثل مدخلاً متكاملاً وموضوعياً فى أى محاولة جادة لتقييم نظرية البيروقراطية . وهذا ما سوف نتبعه تحت العناوين التالية : الإطار الفكرى ، الإطار التنظيمى، والإطار الاجتماعى .

ثانياً : الإطار الفكرى للبيروقراطية :

يقول (ميليت، ١٩٥٩) أن نمط التنظيم البيروقراطى يتضمن فى طياته عناصر حماية واستقرار تضمن لهذا التنظيم أن ينتصر على مختلف القوى التى تحاول تطويعه أو تغييره .

إذا تصورنا صحة هذا القول - وهو صحيح - فإننا نتساءل : ما هى تلك القوى التى تحاول تطويع أو تغيير التنظيم البيروقراطى - أى الجهاز الإدارى للدولة ؟

إن القوى الوحيدة ذات المصلحة فى هذا التغيير، بالإضافة إلى القدرة على إحداثه، هى القوى السياسية .

وعندما يطالب (ماكس فبر) بابتعاد الجهاز البيروقراطى عن سيطرة القوى السياسية أو محاولة التأثير فيه، فإن هذا المنطق له ما يبرره . فمن ناحية، نجد الجهاز البيروقراطى بمسئوليته عن الخدمة العامة، وتأثيره الجوهرى على الحياة اليومية للمجتمع، ينبغى أن يعمل باستمرار بعيداً عن الأهواء السياسية وطموح القادة السياسين . وربما يرتبط هذا المنطق بنظرية الفصل التام بين سلطان الدولة كما سيأتى ذكره . ولكن المشكلة هى فى مدى صحة هذا المنطق . وبمعنى آخر، هل افتراض بعد الجهاز البيروقراطى عن التيارات السياسية هو افتراض صحيح ؟

إن واقع الأمر يقول بغير ذلك، وبالتالى فإن الصورة المثالية لاستقلالية الجهاز الإدارى البيروقراطى وبعده عن التأثيرات السياسية لا تتحقق فى الواقع . فإذا كان هاذ الجهاز مسئولاً عن تحقيق الأهداف العامة للمجتمع، فإن السياسيين هم الذين يحددون هذه الأهداف، وعندما يفعلون ذلك، فلابد من أن يسعون إلى تحقيق مصالح سياسية شخصية لهم، وذلك من خلال الآلة التنفيذية وهى الجهاز البيروقراطى .

ومن ناحية أخرى، فإن السياسيين إن لم يذهبوا إلى محاولة التأثير على أفراد الجهاز البيروقراطى، فإن هؤلاء لابد ذاهبون بأنفسهم . حيث لا يمكن تصور توقف طموح أفراد الجهاز الإدارى للدولة عند المستوى التنفيذى، أو حتى عند مستوى إدارى معين . وحيث أن الوصول إلى دائرة النفوذ السياسى، أو توسيع دائرة النفوذ الإدارى، أو الاثنين معاً، لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال القوى السياسية أو بمحاولة استخدامها، فلابد أن ينشأ عن ذلك نوع من محاولة التأثير

المتبادل، حيث تلجأ القوى السياسية إلى تطويع القوى الإدارية ممثلة فى الجهاز البيروقراطى لخدمة أعراضها، والعكس صحيح، حيث تسعى القوى الأخيرة إلى محاولة تطويع أو التأثير فى القوى السياسية لزيادة نفوذها الإدارى، أو القفز إلى دائرة النفوذ السياسى فى المجتمع .

البيروقراطية والديموقراطية :

إن المنظمات الكبيرة الحجم، سواء أكانت نقابات عمالية، أحزاب سياسية، منظمات أعمال، أو منظمات حكومية تعتبر أدوات هامة للسلطة التأثيرية فى المجتمع، هذه السلطة لابد وأن تنتقل إلى الأفراد المسيطرين على تلك المنظمات . وفى هذا الصدد يقول (بلاو، ماير، ١٩٧١) أن البيروقراطية تخلق نوعاً من عدم المساواة فى السلطة، حيث تمكن عدداً قليلاً من الأفراد الذين يسيطرون على الآلة البيروقراطية من ممارسة تأثير متزايد على غيرهم من أفراد المجتمع، بل وعلى الحكومة نفسها .

وفى المجتمعات الحديثة، فإن البيروقراطية والديمقراطية يعيشان دائماً فى حالة صراع ثنائى، لسبب بسيط وهو أنهما يمثلان نظامين إنسانيين مختلفين تماماً.

فالبيروقراطية هى نظام للكفاءة التنظيمية والتصرفات الإنسانية التى ترتبط بأهداف صريحة . والتنظيمات البيروقراطية تستخدم أفرادا يعلمون أكثر من غيرهم كيف يمكن إنجاز الأعمال المتخصصة .

أما الديمقراطية، فهى نظام للحكم عن طريق المشاركة والرضا من جانب المحكومين، وتحقيق هذا الرضا إنما يتطلب السماح بالرأى المعارض .

والتعارض بين البيروقراطية والديمقراطية لابد أن يحدث نتيجة للخصائص العضوية للنمط البيروقراطى التنظيمى، الذى يقوم على هرمية السلطة، والتخطيط الرشيد، واستخدام الخبراء المحترفين، والمتخصصين فيما يفعلون، ومن ثم المعتزين بآرائهم وأحكامهم وتمييزاتهم باعتبارهم صفوة، أو طبقة متميزة من

طبقات المجتمع هذه الصفوة المتخصصة، هل يمكن أن تتقبل النقد، أو تستوعب الرأى المعارض ؟ إن هذا صعب بل مستحيل، لأن صاحب الرأى المعارض – لسوء الحظ – هو دائما أقل علماً فى مجال التخصص المعين .

لتوضيح هذه النقطة الأخيرة نقول أن الطبقة البيروقراطية المسيطرة على المنظمات الكبرى إلى المجتمع، عندما تلجأ إلى تحديد أهداف أو برامج معينة استناداً على ما يتوفر لها من خبرة إدارية ومعرفة فنية لا ينازعها فيهما أحد، فإن السؤال الذى يتطلب الإجابة هو : ماذا يحدث إذا لم توافق الجماهير على هذه الأهداف أو تلك البرامج ؟ وهل المعرفة المتوفرة لهذه الطبقة تعطيها الحق فى فرض مشروعات معينة على الجماهير رغم معارضتهم ؟ أو بمعنى أخر، هل الخبرة الفنية والمعرفة الإدارية يمكن أن يكونا نوعاً مقبولاً من الدكتاتورية ؟

إن المدافعين عن (ديموقراطية) البيروقراطية يقولون بأن ليس من الضرورى أن تكون البيروقراطية لا ديموقراطية . وذلك على أساس أن البيروقراطية باستخدامها لسياسات رشيدة وموضوعية لتعيين الموظفين بغض النظر عن اعتبارات الجنس والمكانة، ومع مساواتها للجميع أمام القوانين واللوائح، ومع اعتمادهم فى التقييم على معايير موضوعية، إنما تتضمن فى ثناياها صلب وجوهر الديمقراطية، المتمثلان فى العدالة والمساواة .

بالرغم من منطقية الرأى السابق، إلا أنه يرد عليه بأن المنظمات البيروقراطية إذا التزمت فعلاً بقاعدة المساواة بالصورة المثالية السابقة، تكون فى موقف قريب ومواز للديمقراطية . ولكن هل الواقع يؤيد ذلك ؟

إن مرافق الشرطة والمنظمات التعليمية على سبيل المثال تخرج كثيراً عن قاعدة المساواة فى الكثير من المجتمعات، حيث تميز فى التعامل بين الموطنين طبقاً لاعتبارات متعددة مثل تفاوت المركز الاجتماعى، والنفوذ التأثيرى لبعض جماعات الضغط . وما يقال عن هذه المنظمات يقال عن غيرها . وفى مثل هذه الظروف، تصبح (ديمقراطية) البيروقراطية موضع شك .

إن هذا الرأى يدعو إلى الاعتقاد بأن المجتمع بعدم قدرته على الاستغناء عن المنظمات الكبرى. لن يستطيع التخلى عن المزايا التى تتحقق من استخدام النموذج البيروقراطى فى إدارة هذه المنظمات . وإذا لم يستطع المجتمع تكوين منظمات ديموقراطية للرقابة على المنظمات البيروقراطية، فعندئذ لن يستطيع الإنسان إلا أن يصبح عبداً للبيروقراطية البيروقراطيين .

ثالثاً : الإطار التنظيمى للبيروقراطية :

إن النموذج البيروقراطى للتنظيم بالخصائص السابق عرضها يتضمن العديد من الإيجابيات التنظيمية، كما يتضمن أيضاً العديد من السلبيات، وذلك على مستوى المنظمة الواحدة .

الإيجابيات والسلبيات التنظيمية :

لقد توقع (ماكس فبر) أن النموذج البيروقراطى يحقق المزايا الإيجابية التالية :

١. الدقـــــة .
٢. المعرفة الكاملة بالمستندات .
٣. السرعـــــة .
٤. الاستمـــــرار .
٥. الوضـــــوح .
٦. الوحـــــدة .
٧. الخضوع الكامل للرؤساء .
٨. تخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية للعمل .
٩. تخفيض الاحتكاك بين الأفراد .

بالإضافة إلى ما سبق، فإن مفهوم الرشد الذى يقوم عليه النموذج البيروقراطى، يعطى هذا النموذج نوعاً من التفوق على أى بديل تنظيمى أخر، خصوصاً فيما يتعلق باتجاه النموذج البيروقراطى نحو تحليل الوسائل والغايات . إذن فهو أسلوب علمى موضوعى مجرد، ينحو بعيداً عن الاعتبارات الشخصية وغير الموضوعية . وهو بذلك يكون أفضل تعبيراً عما يجب أن يكون عليه التنظيم الإدارى للمنظمات الحكومية .

ولكن على الرغم من الإيجابيات، إلا أن للتنظيم البيروقراطى سلبياته التنظيمية أيضاً، وهى :

١. **الآلية** :

إن النموذج البيروقراطى يؤدى إلى إهمال الفرد ومعاملته على أنه آلة، وإغفال الطبيعة النفسية والاجتماعية للإنسان . هذا الإهمال يؤدى إلى حدوث نتائج غير متوقعة، تؤدى بدورها إلى انخفاض كفاءة التنظيم بدلاً من ارتفاعها .

٢. **التناقض** :

إن بعض المبادئ التى يقوم عليها التنظيم البيروقراطى تتعارض مع بعضها البعض . فمثلاً، يتعارض مبدأ التدرج الهرمى مع مبدأ اتخاذ الخبرة والتدريب كأساس لاختيار الموظفين . كما يتعارض مبدأ الكفاءة مع مبدأ الترقية بالأقدمية .

٣. **النظام المغلق** :

من الثابت طبقاً للدراسات التنظيمية الحديثة أن نجاح التنظيم لا يتوقف على الخصائص الذاتية والداخلية له فحسب، بل أيضاً على الظروف البيئية الخارجية، وهو ما لم يتضمنه النموذج البيروقراطى لماكس فبر، ومعنى ذلك أن البيروقراطية تعالج التنظيم كنظام مغلق .

٤. الجمـود :

فى توضيح هذه النقطة يقول (مرتون، ١٩٥٧) أن الرغبة القوية لإدارة التنظيم البيروقراطى فى السيطرة على سلوك الأفراد العاملين تأخذ شكل التحديد القاطع للاختصاصات والمسئوليات، بحيث يمكن التنبؤ بالسلوك ومحاسبة الأفراد ومساءلتهم، كما يتم التركيز على الإجراءات الرقابية، التى تأخذ شكل المراجعة والتفتيش للتأكد من مطابقة الواقع للإجراءات المحددة . هذا الوضع يترتب عليه النتائج التالية :

أ. تقليل مدى العلاقات بين أعضاء التنظيم، إذ تصبح تلك العلاقات أساساً بين الوظائف، وليس بين الأفراد شاغلى تلك الوظائف .

ب. تصبح القواعد والإجراءات الرسمية أمراً طبيعياً بالنسبة للأفراد، ويصير هضمها واختزانها بواسطتهم، أى تتم عملية اكتساب لتلك القواعد والإجراءات لتصبح الأساس . العادى لتصرف الفرد .

ج. يصبح أساس اتخاذ القرارات هو عملية تقسيم الموضوعات إلى فئات أو طبقات، لكل فئة أو طبقة حل معين تدرب عليه عضو التنظيم .

تلك النتائج الثلاثة لخصها (مرتون) فى عبارة واحدة هى: جمود السلوك الوظيفى . هذا الجمود قد يحقق أهداف التنظيم البيروقراطى من حيث الثبات والاستقرار، كما قد يشبع رغبة الإدارة العليا فى إحكام الرقابة، بالإضافة إلى أنه يوفر للأفراد أساساً للدفاع عن تصرفاتهم وسلوكهم الوظيفى . ولكن هذا الجمود يؤدى إلى نتائج عكسية غير متوقعة، وهى مزيد من المتاعب والصعوبات لجمهور المتعاملين مع المنظمة .

٥. الارتباط بالحد الأدنى من معدلات الأداء :

يتفق (جولدنر، ١٩٥٤) مع (مرتون) فى الاعتقاد بأن المغالاة فى الإشراف والرقابة فى المنظمات البيروقراطية يؤدى إلى الإخلال بالتوازن التنظيمى، وذلك على النحو التالى :

أ. إن رغبة الإدارة العليا للمنظمة فى إحكام الإشراف الرقابة تؤدى إلى تطبيق قواعد وتعليمات صارمة .

ب. هذه القواعد تؤدى إلى تخفيض الشعور بعلاقات السلطة، حيث يخضع الجميع لذات القواعد .

ج. يترتب على ذلك أن يميل الأفراد إلى قبول سلطة المشرفين بحكم مراكزهم، وهذا يؤدى إلى تقليل حدة الصراع، ومن ثم يزيد من الميل إلى تدعيم تلك القواعد .

إن النتائج السابقة وإن كانت نتائج مقصودة، ترضى كلا من الإدارة والعاملين، إلا أن هناك أيضاً نتائج سلبية غير مقصودة تترتب على هذا الوضع وهى :

أ. إن القواعد واللوائح السابقة لا تحدد للفرد ما هو غير مرغوب فيه فقط، بل تحدد أيضاً ما هو مطلوب منه كحد أدنى. وبمرور الوقت، يصبح الأفراد أكثر ارتباطاً بهذا الحد الأدنى، دون محاولة لزيادة كمية العمل .

ب. تفسر الإدارة التزام الأفراد بالحد الأدنى للعمل المطلوب منهم على أنه فشل أو تقاعس من جانبهم . وهذا يدعو الإدارة إلى زيادة الرقابة وتدقيق الإشراف، ووضع المزيد من القواعد الرقابية .

ج. تؤدى زيادة الإشراف والرقابة إلى جعل علاقات السلطة أكثر وضوحاً وأكثر قوة، إذ يدرك الأفراد أنهم موضع سيطرة واستغلال المستويات

العليا . وهذا يؤدى إلى التوتر والصراع الداخلى، الذى ينتهى باختلال التوازن التنظيمى .

٦. القطاعيــة :

أشار (سلزنيك، ١٩٤٣) إلى أن التنظيم البيروقراطي باتجاهه نحو التخصص، يسعى إلى تفويض السلطة فى الحدود التى تتطلبها ممارسة واجبات العمل المتخصصة فى الأجزاء المختلفة من التنظيم . هذا التخصص الذى قصد منه بداية زيادة تدريب الأفراد وزيادة خبراتهم، يؤدى فى النهاية إلى نتائج ضارة غير مقصودة هى :

أ. تكوين النظرة الضيقة المحدودة بالنطاق التخصصى الذى يمارسه الأفراد والأقسام المختلفة، حيث ينحصر الاهتمام فى هذه الأهداف القطاعية . أما مدى تعارض هذه الأهداف مع أهداف الأقسام الأخرى، أو مع الهدف الكلى للتنظيم، فإنه يخرج عن مجال اهتمام العاملين، كما يخرج – وهو الأهم – من نطاق مسئوليتهم التخصصية . وهنا يفتقد التنظيم النظرة الشاملة .

ب. حيث أن الأعمال المتخصصة تحكمها لوائح وإجراءات محددة، فإن تمسك الأفراد بهذه اللوائح، وطول تعودهم على إتباعها، يجعل من هذه اللوائح أهدافاً فى حد ذاتها . وهنا تختلط الوسائل بالغايات، بمعنى أن تلك الإجراءات التى وضعت أساساً كوسيلة لتنفيذ أهداف التنظيم، تصبح هى الهدف الذى يتمسك به العاملون .

رابعاً : الإطار الاجتماعى للبيروقراطية :

إن الدور الحيوى للمنظمات الكبيرة الحجم يكفى فى حد ذاته فى أن يجعل من البيروقراطية عاملاً مؤثراً فى المجتمع . ولكن بالإضافة إلى ذلك، فإن الجهاز البيروقراطى للدولة - خصوصاً فى الدول الاشتراكية والدول النامية - يتميز بموقع فريد . فهو فى موقف وسط بين القمة السياسية وبين الجماهير، ومن ثم فهو يمثل قاعدة استراتيجية هامة من القواعد التى ترتكز عليها عملية الاتصالات بين الطرفين، أى بين مراكز وضع السياسة ومراكز التنفيذ . هذا الوضع الذى يحتله الجهاز البيروقراطى لابد أن يزيد من عظم واتساع تأثيره فى المجتمع سواء إيجابياً أو سلباً .

الإيجابيات والسلبيات الاجتماعية للبيروقراطية :

يمكن تحديد الإيجابيات الاجتماعية للبيروقراطية فى النقاط التالية :

1. توفير الاستقرار السياسى :

إن البيروقراطية بما تتضمنه من بناء هيكل قانونى رسمى للدولة، إنما تسهم فى تكوين (دولة المؤسسات)، بكل ما يتضمنه هذا الاصطلاح من استقرار فى البيئة السياسية .

إن خضوع الجهاز البيروقراطى لقواعد موضوعية فى اختيار العاملين وتدريبهم ومكافأتهم، يجعل من الممكن تنفيذ مبدأ وضع الفرد المناسب فى المكان المناسب . وبتطبيق هذا المبدأ، يتكون الجهاز الإدارى البيروقراطى من الأفراد القادرين على إنجاز الأعمال المطلوبة منهم دون تمييز قائم على الاعتبارات العائلية أو القبلية أو الجنسية، وعندئذ ينمو الولاء القومى، وتختفى أو تضعف القطاعية القبلية أو المذهبية .

٣. تحقيق الكفاءة فى استخدام الإمكانات المتاحة :

إن البيروقراطية كأسلوب علمى موضوعى، تحقق الكفاءة والرشد فى استخدام الموارد الطبيعية والمالية والبشرية للمجتمع . وينتج عن ذلك ارتفاع فى الإنتاجية يحقق مستوى أكثر ارتفاعاً فى الرفاهية العامة .

٤. التوعية الاجتماعية :

إن السلوك الذى يسلكه الجهاز الإدارى البيروقراطى فيما يتعلق بالتمسك بالموضوعية والمساواة فى التعامل مع المواطنين هو أكبر ضمان للتأثير الإيجابى فى القيم والسلوك الاجتماعى التقليدى المتمثل فى العداء للحكومة . ومن ثم فهو أداة جيدة للتوعية الموضوعية، تحقق الربط بين الحاكمين والمحكومين .

٥. توصيل اتجاهات الرأى العام :

إن وجود الجهاز البيروقراطى كهمزة وصل بين القمة السياسية والقاعدة الجماهيرية، يتيح لهذا الجهاز التعرف على اتجاهات الرأى العام ورغباته وتوقعاته، ومن ثم يتحقق الاتصال الفعال بين الحكومة والجماهير.

على الرغم من الإيجابيات السابقة، إلا أن هناك بعض السلبيات الاجتماعية للبيروقراطية، وهى :

١. الانحراف الإدارى :

أن الانحراف الإدارى يتمثل فى شيوع السلوك الانتهازى الأنانى، أو الميل إلى استغلال المنظمة الحكومية بطريقة تضار معها المصلحة العامة لحساب المصلحة الفردية، أو الانحراف بالسلطة البيروقراطية واستخدامها فى غير مجالاتها المشروعة، كما قد يتمثل الانحراف فى الرشوة والوساطة والمحسوبية، وضياع المقاييس الموضوعية التى يقيم من خلالها الأداء.

حقيقى أن المظاهر السابقة للانحراف قد تكون نتاجاً لضياع أو ضعف المبادئ والقيم الأخلاقية للمجتمع ككل، والتنظيم البيروقراطى ما هو إلا جزء من المجتمع . ولكن هذا الضياع أو ذلك الضعف يزداد حطرهما عندما يرتبطان بالسلطة البيروقرواطية ويمارسون من خلالها . أضف إلى ذلك أن المستوى المرتفع من المثالية التى يوصف بها التنظيم البيروقرطى لا تتحقق فى الواقع . فغالباً ما تعانى التنيظمات البيروقراطية من مشكلة عدم التحديد القاطع للمسئولية . ولو أضفنا إلى ذلك مشكلة أخرى وهى ضعف المستوى المادى للوظيفة الحكومية بصفة عامة، لأدركنا أن مثل هذه المشاكل تجعل من التنظيمات البيروقراطية مناخاً خصباً للانحراف الإدارى .

٢. الانحراف السياسى :

إن الجهاز الإدارى البيروقراطى فى سعيه نحو زيادة سلطته ينحاز أحياناً إلى بعض القوى السياسية، وإذا لم يتم هذا الانحياز بإرادته، فإنه دائماً تحت ضغط تلك القوى السياسية لغرض اشتمالته، وتحقيق أهداف سياسية شخصية من خلاله. وسواء حدث هذا أو ذاك، فإن النتيجة تكون واحدة، وهى الانحياز السياسى للجهاز البيروقراطى عندما يتحقق هذا الانحياز، ينحرف الجهاز البيروقراطى عن الهدف الأساسى له وهو الحيدة والموضوعية . ومن ناحية أخرى، فإن هذا الانحياز يعنى تأييد قوة سياسية معينة أو حزب سياسى ما . فإذا حدثت متغيرات جديدة أدت إلى أضعاف هذا الحزب وتولى حزب أخر السلطة، فإن الذى يحدث هو تعمد الحزب الجديد التخلص من القيادات الإدارية المعارضة، وتعيين قيادات جديدة أكثر ولاء . وعندئذ يفقد الجهاز البيروقراطى خاصية أساسية أخرى من أهم خواصه، وهى الثبات والاستقرار .

٣. مقاومة التغير :

تتميز المجتمعات الإنسانية بالديناميكية . وهذا يعنى أن القيم الاجتماعية والعادة والتقاليد بل والهيكل الاجتماعى نفسه، هذه العوامل كلها تكون دائماً عرضه للتطور والتغير نتيجة لتأثير المتغيرات الاقتصادية والسياسية والثقافية وغيرها . إلا أن الجهاز البيروقراطى بطبيعته ضد التغير الذى يعنى بالنسبة له تهديدا لتوازنات السلطة التى يقوم عليها . ولذلك فإن سكون أو جمود الجهاز البيروقراطى غالباً ما يمثل عقبة كبيرة أمام جهود التنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

أخيراً فإن البيروقراطية تمثل ظاهرة اجتماعية معينة بهذه الظاهرة تتأثر بالبيئة الاجتماعية بجميع أبعادها، وتؤثر فيها فى نفس الوقت . والمؤثرات البيئية قد تدفع الجهاز البيروقراطى إلى اتجاه معين، يترتب عليه رد فعل ما من جانب الجهاز البيروقراطى . هذا التفاعل أو التأثر المزدوج لا يمكن متابعته أو الحكم عليه إلا من خلال سهولة أو صعوبة أداء الجهاز البيروقراطى لوظائفه، وتحقيقه للأهداف التى أنشئ من أجلها . وسهولة الأداء تعنى تغلب الجوانب الإيجابية، والعكس فإن صعوبة أو تعثر الأداء تعنى ازدياد السلبيات . وبين السلبية والإيجابية، تبقى البيروقراطية ظاهرة من أهم الظواهر الاجتماعية فى عالمنا المعاصر .

الفصل السادس

الدولة والحكومة

مقدمة :

ترجع السمات الأولى للدولة إلى المدن اليونانية القديمة، ذلك أن المدينة فى نظر الإغريق كانت تقوم على أساس وجود مساحة إقليمية معينة كافية لإشباع حاجات سكانها الغذائية، حيث تتمتع الحكومة باستقلال سياسى يظهر فى عدم خضوعها لأية قوة خارجية، وكذا باستقلال السلطة السياسية عن أشخاص من يزاولها .

وكان ميكيافيللى أول من أدخل مصطلح الدولة إلى دراسات علم السياسية، حيث عرفها فى كتاب "الأمير" بأنها : " كافة القوى التى من شأنها أن تمارس سلطة على الأفراد " .

من الناحية التاريخية، يمكن أن نميز بين ثلاثة تصورات رئيسية للدولة، وذلك على النحو التالى :

التصوف الأول : إن الدولة هى نظام قانونى تترابط بداخله أجزاء المجتمع ترابطاً سياسياً .

التصور الثانى : إن الدولة هى القوة العليا، أو السلطة المطلقة للحاكم . وهذا يعنى أن الدولة، طبقاً لهذا التصور، هى أداة سياسية تستخدمها طبقة أو جماعة مسيطرة لكى تتحكم فى المجتمع بأكمله .

التصور الثالث : إن الدولة هى هيئة أو تنظيم يستعين به مجتمع قائم على المساواة فى تحقيق وإنجاز الأهداف العامة .

إن كلا من التصورات السابقة له وجاهته، وإن كانت تختلف فيما بينها. ومكمن الاختلاف فى الزاوية التى ننظر من خلالها إلى الدولة . فإذا كان محور

الاهتمام هو العلاقات الدولية، فإن التعرف الذى يستند عليه حينئذ هو الذى يؤكد على أهمية الاستقلال وقدرة الدولة على الدخول فى علاقات متنوعة مع غيرها من الدول . أما إذا انصب الاهتمام على النفوذ والتأثير السياسى، فإن التأكيد على سيادة الطبقة الحاكمة والقوة الملزمة يكون هو التصور المطلوب . وبالمثل ، إذا كان الهدف هو تحقيق التوازن والانسجام والعلاقات المستقرة ، فإن سيادة القانون تصبح بمثابة العنصر الأساسى فى بناء الدولة .

- معنى ما سبق، ان كل تعريف للدولة سوف يبرز جانباً محدداً بالذات أكثر من الجوانب الأخرى .

أولاً : مفهوم الدولة :

وفى محاولة للوصول إلى المدلول الحقيقى للدولة، نوضح النظرتيين التاليين :

النظرية الأولى : الحاكم هو الدولة :

طبقاً لهذه النظرية، فإن الدولة هى نظام إلهى من صنع الله، الذى يعود إليه أصل الدولة وأمر اختيار الحاكم الذى تتجسد الدولة فى شخصيته . وتقوم هذه النظرية على عدة تفسيرات فيما يتعلق بالنظر إلى الحاكم وهى :

١. الطبيعة الإلهية للحاكم :

طبقاً لهذا التفسير، فإن الحاكم من طبيعة الله، بل هو ظل الله على الأرض، ومن ثم يجب على الطبقة المحكومة أن تنظر إلى الحاكم نظرة التالية، وأن تعم لعلى تقديسه وعبادته باعتباره آله مقدس .

٢. الحق الإلهى المباشر :

فى هذا التفسير، لم يعد الحاكم هو الله ذاته، بل أصبح الحكام من البشر الذين يصطفيهم الله، ويختارهم بالذات، ويخصهم بالسلطة والدولة معاً . أى أن

اختيار الحاكم هو أمر إلهى خارج عن إرادة البشر جميعاً . وحيث أن الأمر كذلك، فإن مسئولية الحاكم تكون أمام الله فقط . ولا يحق للمحكومين مسائلته، وإن وجب عليهم طاعته حتى لو استبد بالأمر .

٣. **الحق الإلهى غير المباشر** :

إن الحاكم هنا لا يصطفيه الله مباشرة، ولكن الله يوجه إرادة المحكومين نحو اختيار حاكم ما والذى يكون موضع رضا من الله . أى أن المحكومين مسيرون لا مخيرون فى اختيار الحاكم، والقوة المسيرة هى إرادة الله سبحانه وتعالى .

يلاحظ أن النظرية السابقة لا تعتبر نظرية دينية، بالرغم من اعتمادها على الدين فى تبرير السلطات المطلقة للحاكم . ويعطى الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى مثالاً لذلك بالخرافات التى يصنعها العقل البشرى وينسبها إلى الدين، ومع ذلك لا يمكن أن توصف تلك الخرافات بأنها دينية .

إن نظرية " الحاكم هو الدولة " لا تعدو عن كونها مجرد تبرير لحكم دكتاورى مستبد، يسعى إلى الحصول على طاعة المحكومين وتفادى عصيانهم، لأن عصيان المحكومين – طبقاً لهذه النظرية – يعتبر عصياناً لله .

النظرية الثانية : الدولة هى الأمة :

يرجع الفضل فى ترويج هذه النظرية إلى الثورة الفرنسية التى نادت بالفصل بين الدولة وشخص الملك أو الحاكم، ومن ثم أعلنت مبدأ سيادة الأمة . وبناء عليه، اندمجت الدولة مع الأمة، واعتبرت الأخيرة بأنها مكونة للأولى، وصاحبة السلطة السياسية العليا .

إن سبيلنا إلى قبول هذه النظرية أو رفضها، ينبغى أن يبدأ بتحديد خصائص الأمة، وبعدها نعرف إلى أى مدى تتطابق هذه الخصائص مع فكرة الدولة . إن الخصائص المكونة للأمة كما تضمنتها كتب العلوم السياسية هى :

١. وحدة العقيدة .

٢. وحدة الجنس .

٣. وحدة اللغة .

٤. وحدة المصالح الاقتصادية .

٥. الوحدة الروحية .

إن العقيدة الدينية رغم أهميتها فى تحقيق الترابط بين أفراد الأمة، إلا أنها لم تعد عاملاً أساسياً فى تكوين الأمم – والدليل على ذلك وجود العديد من الأمم التى لا يدين أفرادها بنفس العقيدة . ونفس الشئ يمكن أن يقال بخصوص وحدة الجنس وتقسيمه إلى أبيض وأسود، ثم تقسيم الأبيض إلى أرى وسامى وحامى، ولعل أبلغ مثال تاريخى لذلك هو فشل التجربة النازية فى ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية بعد هزيمة دول المحور فى الحرب العالمية الثانية. وما يقال عن وحدة العقيدة والجنس يمكن أن يقال أيضاً بالنسبة لوحدة اللغة . فرغم كونها عاملاً هاماً فى تحقيق التفاهم والترابط بين أفراد الأمة، إلا أن دولاً كثيرة تتكلم أكثر من لغة واحدة، كما هو الحال فى سويسرا وكندا .

يبقى بعد ذلك وحدة المصالح الاقتصادية والوحدة الروحية . وتتمثل الأولى فى توافق المصلحة المادية للأفراد من العيش معاً . ويقصد بالثانية تشابه الاحساسات والمشاعر، ووحدة الآمال الحاضرة والمستقبلة، هذه الوحدة هى التى تدفع الجماعة من الأفراد إلى العيش معاً حتى لو اختلفت أو تباينت مصالحهم الاقتصادية .

إن الوحدة الروحية بالمعنى السابق، هى العامل الأقوى الذى ينشط غريزة الرغبة فى العيش معاً لدى الأفراد . أما سائر العوامل الأخرى، فهى لا تزيد عن كونها عوامل مكملة . هذه النتيجة التى توصلنا إليها لابد أن تثير السؤال التالى :

إلى أى مدى تختلف الدولة عن الأمة ؟

بداية، فإن كلا من الدولة والأمة يتشابهان من حيث اشتراكهما فى عنصرى الأفراد والإقليم، حيث لا يتصور وجود أيهما بدون هذين العنصرين بالرغم من ذلك، يمكن حصر الاختلاف بينهما فى الآتى :

١. إن الأمة عبارة عن وحدة روحية بالمعنى السابق شرحه، أما الدولة فهى وحدة قانونية ذات سلطة سياسية تقسم الأفراد إلى فئة حاكمة وفئة محكومة .

٢. إن الأمة تسبق وجود الدولة. وقد تنقسم الأمة الواحدة إلى عدة دول، كما هو الحال بالنسبة للأمة العربية . وعلى العكس من ذلك فإن الدولة قد تسبق الأمة كما حدث فى الولايات المتحدة، التى تكونت كدولة من عدد كبير من الأفراد الذين كانوا ينتمون فى الأصل إلى أمم متعددة .

وعليه يمكن تحديد مفهوم الدولة على أنه كل مجتمع سياسى أيا كانت صورته أو مرحلة التقدم أو التخلف التى يمر بها . ويرى البعض الأخر أنه ليس من الممكن إطلاق اسم الدولة على كل صور الجماعات السياسية . ويستندون فى ذلك إلى أن المجتمعات البدائية – على سبيل المثال – لا يمكن أن يرقى تنظيمها السياسى – إن وجد – إلى أن يقف على قدم المساواة مع نظم الدولة الحديثة . وبناء عليه، فإن الرأى الأغلب يقول بأن الدولة لا توجد إلا حيث تكون الجماعة السياسية قد وصلت إلى درجة من التنظيم يجعل لها وجودا مستقلاً عن أشخاص الحكام الذين يمارسون السلطة فيها، الأمر الذى لا يتحقق إلا بعد الوصول إلى درجة معينة من المدنية .

وفقاً لما تقدم، فإن الدولة هى جماعة دائمة ومستقلة من الأفراد، يملكون إقليماً معيناً، وتربطهم رابطة سياسية، مصدرها الاشتراك فى الخضوع لسلطة مركزية، تكفل لكل فرد منهم التمتع بحريته ومباشرة حقوقه . وطبقاً لهذا التعريف

فإن الذى يجعل من مجتمع ما "دولة" بالمفهوم الصحيح لهذا اللفظ، هو انتقال هذا المجتمع من القوة الخام إلى القوة المنظمة، ومن الامتثال بالخوف إلى الالتزام بالنظام، ومن حكم الفرد إلى حكم القانون، وهذه العبارة الأخيرة إنما تعنى أن الدولة ليست مجرد سلطة فعلية فى يد الحكام تزول بزوال أشخاصهم، بل هى شخص دائم ومستقل عنهم ويسمو عليهم، وما الحكام إلا أشخاص عرضيون يمارسون السلطة باسم المجموع .

ثانياً : أركان الدولة :

إذا كان مفهوم الدولة يعنى – أن هناك مجموعة من الأفراد يمارسون نشاطهم على إقليم ما، ويخضعون لتنظيم محدد، فإن قيام الدولة يتطلب توفر الأركان التالية :

١. التجمع السكانى :

لقيام دولة ما، لابد من وجود مجموعة من الأفراد، ويتفاوت عدد هذه المجموعة من دولة لأخرى، ويصل فى بعض الحالات إلى مئات الملايين كما هو الحال فى الصين والهند . وهذه الجماعة الإنسانية تتميز عن الجماعات الخاصة بأنها تسعى لخدمة أغراض معينة . وبدون هذه الأغراض لا يتحقق الارتباط بين أفراد الجماعة، ومن ثم لا يتحقق التجانس الذى يؤدى فى نهاية الأمر إلى تقوية الوحدة الوطنية .

أن شرط التجانس يعتبر شرطاً أساسياً لتحقيق مفهوم الدولة القومية، ويعنى هذا المفهوم ضرورة أن يتحقق للعنصر البشرى فى الدولة عامل التجانس الذى يحقق الوحدة الوطنية فى الداخل، كالتجانس باللغة، أو باللغة والأصل معاً، أو وحدة المصالح التى تؤدى فى نهاية الأمر إلى وحدة المصير، أو غير ذلك من العوامل التى تؤكد رغبة العنصر البشرى فى الدولة فى قيام حياة جماعية واحدة .

ويلاحظ أن الفكر السياسى فى وقت ما، كان يشترط لتوفر مفهوم الدولة القومية أن يقوم على كل الناطقين بلغة واحدة أو المنتمين إلى جنس واحد . ومعنى هذا الاشتراط أن دولة مثل كندا أو سويسرا أو الولايات المتحدة الأمريكية، ما كان ينطبق عليهم مفهوم الدولة القومية نظراً لتعدد اللغة فى كل من كندا وسويسرا، وعدم شمول الولايات المتحدة لكل الناطقين باللغة الإنجليزية .

أن الاشتراطات السابق لم يعد له وجود فى الفكر السياسى الحديث، ومعنى هذا أنه رغم التباين فى الأصل واللغة، فإنه يكفى لوجود الدولة القومية توفر عامل الرغبة فى الحياة الجماعية الواحدة المتولد عن وحدة المصالح .

٢. الإقليم :

يمثل الإقليم الركن الثانى من أركان الدولة، ويعرفه البعض بأنه البقعة المحددة من الأرض التى يقطنها ويسيطر عليها السكان . إلا أن هذه التعريف يطعى الانطباع بأن الإقليم الذى تباشر عليه الدولة سيادتها يتحدد بالبعد الأرضى فقط . ولكن مفكرى العلوم السياسية يضيفون إلى ذلك قولهم بأن الإقليم لا يقف عند حد اليابسة، أى الأرض، بل يمتد كذلك إلى البحر الإقليمى، وإلى الطبقات الجوية التى تعلو اليابسة والبحر الإقليمى . ويقصد بالبحر الإقليمى المسافة الملاصقة لشواطئ الدولة والممتدة نحو البحر العام بالقدر الذى تستطيع الدولة السيطرة عليه . وتحدد بعض الاتفاقات البحر الإقليمى بثلاثة أميال بحرية، وأن كانت هناك بعض الدول التى تحدده بمقدار أثنى عشر ميلا .

أن التقيد بإقليم معين لا يعد عنصراً من عناصر الدولة فحسب، بل أن فكرة الدولة لا تنفصل عن فكرة الإقليم، لأنه يشكل الإطار الجغرافى لاختصاص السلطة فى الدولة، ومن ثم يعين مجال ذاتيتها، أى مجال ممارسة سلطة الدولة .

وتنبع أهمية الإقليم كعنصر مكون للدولة حقيقة أنه لا يمكن لسلطتين تتمتع كل منهما بالسيادة أن تجتمعا معاً على إقليم واحد، لأن وجودهما معاً سيؤدى حتماً

إلى أن تقضى إحداهما على استقلال الأخرى، وبالتالى يصبح من الضرورى تحديد مجال معين، يمثل وعاء لسيادة الدولة، تمارس عليه اختصاصها، ويمتنع عليها أن تتخطاه .

ومن ناحية أخرى، فإن الإقليم الذى تزاول عليه الدولة سيادتها يحدد قوة الدولة فى المجال الدولى بما يملكه من موارد .

٣. **السلطة** :

إن الدولة هى تنظيم لسلطة القهر، ونعنى بذلك ضرورة أن يتوفر للدولة عنصر السلطة القادرة على تحقيق الانسجام الاجتماعى داخل المجتمع، وعلى ضمان استمراره .

وتتميز سلطة الدولة بخاصية الخضوع للقانون، بمعنى أن هذه السلطة تنسلخ من شخص الحاكمين لكى ترتبط فى كيانها العضوى والوظيفى بنظام مسبق تلتزمه فى ذاتها، وفى علاقتها بالمحكومين .

ويلاحظ أن فكرة انسلاخ السلطة عن شخص الحاكمين هى التى تحقق نظام الشرعية الذى بمقتضاه تخضع السلطة الحاكمة للقانون، وهو ما يتفق مفكرو العلوم السياسية بتسميته " نظام سيادة القانون " .

ولكى تتمتع السلطة بالاستقرار والثبات، فلابد أن تستند على رضا الأفراد وقبولهم . والرضا بالسلطة لا يمكن أن يتم طالما كان الحاكم يستغلها لمصلحته الشخصية . ولذلك فلابد من توجيه السلطة نحو الخير العام للمجموع، الأمر الذى من شأنه تحديد أهداف السلطة، تنظيم وسائلها بالطريقة التى تحوز رضا الجماعة. ومن ثم فإن السلطة، وأن كانت تتضمن قوة مادية كشرط أساسى لقيامها، فهى فى ذات الوقت تعد وسيلة لتنظيم الجماعة، وأساساً لتنسيق القوى الاجتماعية المختلفة بما يسمح بتحقيق الخير المشترك لأفراد الجماعة .

وإذا كان مفهوم السلطة كركن من أركان الدولة بالمعنى السابق عرضه إنما يعنى السلطة المنظمة، فإن الذى ينظم هذه السلطة ويعطيها الجانب الشرعى هو الدستور . ومن ثم، فإن الدستور نعنى مجموعة القواعد التى تنظيم السلطة فى كياتها العضوى والوظيفى وفى علاقتها بالمحكومين .

وينبغى ملاحظة أن خضوع السلطة للقانون وبالتالى إخضاعها لدستور مسبق، لا يعنى إطلاقاً شكلا معيناً للحكم. فسواء أكانت الدولة ملكية أم جمهورية، وسواء أكانت وظائف الدولة تجمع فى يد واحدة أو توزيع على العديد من الهيئات، فإن إخضاع الدولة – وبالتالى السلطة – للقانون، لا يعنى أكثر رمن امتثالها لنظام قانونى مسبق وعلى قدم المساواة مع المحكومين . وذلك تفادياً للتحكم الذى يؤدى فى النهاية فى الاستبداد .

ثالثاً : الحكومة :

يختلف كتاب العلوم السياسية فيما بينهم بشأن تحديد مفهوم (الحكومة) . وطبقاً للمعنى الواسع لهذه الكلمة، فإن الحكومة تعنى ممارسة السلطة فى جماعات سياسية معينة، وعندئذ يكون المقصود من كلمة (حكومة) نظام الحكم فى الدلة، أى كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة وشكل الحكم .

ومن ناحية أخرى، قد يقصد بالحكومة مجموعا الهيئات الحاكمة أو المسيرة للدولة أى السلطات العامة فى الدولة . وبذلك تشمل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية .

ومن ناحية ثالثة ، يستعمل لفظ (الحكومة) فى معنى ضيق يقتصر على السلطة التنفيذية وحدها، أى السلطة التى تقوم تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة .

وبدون الدخول فى متاهات العلوم السياسية، وبدون الغوص لاستجلاب الحجج التى يقدمها كل فريق للتدليل على دقة المفهوم الذى ينادبى به، يمكن القول بأن الحكومة تتمثل أداة الدولة فى ممارسة سلطاتها وتنفيذ سياساته وبرامجها .

أن الحكومة كيان منبثق من الدولة، وبالتالى فإن مفهوم الحكومة أضيق من مفهوم الدولة . وحيث أن الحكومة هى التنظيم ، أو الجهاز الذى تعتمد عليه الدولة فى صياغة سياستها العامة وتنظيم شؤونها، وممارسة الضبط السياسى، والقيام بتنفيذ الوظائف العامة، فإنها تعتبر فى الواقع الركن الحركى للدولة، والذى يعبر عن وجودها العقلى .

وحيث أن الغرض من تناول موضوعات الدولة والحكومة هو إبراز العلاقة بينهما وبين محاولات الإدارة العامة، فإن التعريف الأكثر شيوعاً للحكومة بين كتاب الإدارة العامة هو أن الحكومة أنا تعنى الكيان التنظيمى للسلطة التنفيذية . وأيضاً مواقع القيادية مثل رئيس الدولة والوزراء ومساعدهم ... الخ .

ولعل السبب فى شيوع التعريف السابق بين كتاب الإدارة العامة أن السلطة التنفيذية هى التى تتصل بالجماهير . والتى تتجسد أمام الأفراد باعتبارها السلطة السياسية فى الدولة، كما أن الحكومة بهذا المعنى هى الجهة المنوط بها تنظيم وإدارة المنظمات العامة التى تقدم خدماتها إلى الموظفين تحت رقابة السلطة التشريعية . ومن ثم فإن الأخذ بالمفهوم الواسع للحكومة بما يعنى أنها تضم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية يعنى -- من وجهة نظر الإدارة العامة – الجمع بين وظيفة أداء الخدمات والرقابة على هذه الوظيفة فى وقت واحد . وهذا الأمر لا يستقيم من الناحية المنطقية .

إذن فإن مفهوم الحكومة يقتصر هنا على السلطة التنفيذية للدولة فقط، وتشمل سلطة تنفيذ السياسيات العامة للدولة وتنفيذ القوانين التى تصدرها السلطة التشريعية فى الدولة، وأيضا تقديم الخدمات إلى الجماهير من خلال المنظمات التى تنشأ لهذا الغرض .

الفصل السابع
البيئة السياسية

مقدمـة :

هناك أربعة متغيرات تمثل فى مجموعها البيئة السياسية للدولة وهى:

1. نوع الدولة .
2. نظام الحكم .
3. المشاركة السياسية .
4. العلاقة بين السياسة والإدارة .

أولاً : نوع الدولة :

بصفة عامة، فإن الدول تنقسم إلى نوعين : الدول البسيطة الموحدة، والدول المركبة .

الدولة البسيطة الموحدة :

يمكن تحديد الخصائص المميزة للدولة البسيطة الموحدة على النحو التالى:

أ. من حيث تنظيم السلطة السياسية :

تكون السلطة واحدة، والأجهزة الحكومية واحدة، تتولى جميع الوظائف العامة التى تستمدها من دستور واحد، يسرى على جميع أجزاء الدولة .

ب. من حيث الجماعة :

يكون أفراد الدولة وحدة متجانسة، ويخضعون لأنظمة واحدة .

ج. من حيث الإقليم :

يمثل إقليم الدولة وحدة واحدة، تخضع فى جميع أجزائها لنفس السلطات الحكومية، دون النظر للفوارق المحلية أو الإقليمية بين الأجزاء المختلفة .

يتضح من الخصائص السابقة، أن الدولة الموحدة تظهر كوحدة واحدة من الناحيتين الخارجية والداخلية، فالشئون الخارجية تديرها هيئة واحدة، وبالمثل فإن وحدة النظام السياسى الداخلى تعتبر صفة مميزة لها . ويقصد بالنظام السياسى الداخلى وجود دستور واحد يغطى جميع أنحاء الدولة . وبالمثل فإن سلطة التشريع واحدة تباشر مهامها على إقليم الدولة ككل . والسلطة التنفيذية تعتبر أيضاً واحدة يخضع لقوانينها وقراراتها جميع أفراد الدولة . ونفس الشئ يقال بالنسبة للسلطة القضائية الواحدة التى يلجأ إليها جميع أفراد الدولة للفصل فى منازعاتهم .

إن الوضع السابق يطلق عليه اصطلاح "المركزية السياسية" . ولكن ما هو الحال بالنسبة للوظيفة الإدارية للدولة ؟

إن الوظيفة الإدارية فى الدولة تتميز بوضع خاص يتضمن سرعة وسهولة أداء وتقديم الخدمات إلى الأفراد . ولذلك ليس من الضرورى أن يتبع النشاط الإدارى نفس الأساس السابق، بمعنى أنه قد تتركز الوظيفة الإدارية فى الدولة فى يد السلطة المركزية بالعاصمة، وقد تتوزع بين هيئات محلية أو إقليمية مستهدفة من كلا الحالتين ضمان سرعة وسهولة تقديم الخدمات إلى المواطنين . وهذا الوضع يطلق عليه اصطلاح "اللامركزية الإدارية" . وعلى كل، سوف نتعرض لهذه النقطة بشئ من التفصيل فى موضع لاحق .

وينبغى ملاحظة أن كون الدولة البسيطة الموحدة مركزية تشريعياً وتنفيذياً وقضائياً، لا يعنى ضرورة كونها ديكتاتورية، حيث لا يوجد ارتباط بين المركزية السياسية وبين كون الدولة ديكتاتورية أو ديمقوقراطية . ومن ثم، يمكن أن تأخذ الدولة البسيطة الموحدة شكل الدولة الديموقراطية أو ا لديكتاتورية .

الدولة المركبة :

الدولة المركبة هى تلك الدولة التى تقوم على أساس الاتحاد بين عدد من الدول أو الدويلات أو الولايات، بحيث يخضعها هذا الاتحاد لسلطة واحدة . ونظراً لعدم وجود نمط واحد لتوزيع السلطة السياسية بين الدول أو الولايات المكونة للاتحاد، فإن هناك عدداً من صور الاتحاد تتباين من حيث القوة والضعف. وفى هذا الصدد يمكن التمييز بين :

١. الاتحاد الشخصى .

٢. الاتحاد التعاهدى .

٣. الاتحاد الفعلى .

٤. الاتحاد المركزى .

١. الاتحاد الشخصى :

يقوم هذا الاتحاد بين دولتين أو أكثر حيث تستقل كل دولة تماماً عن الدول الأخرى داخلياً وخارجياً . ويكون لكل دولة دستورها وسلطاتها العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية . معنى هذا أن الاتحاد الشخصى لا يترتب عليه تكوين دولة جديدة . والمظهر الوحيد للاتحاد هنا هو وجود رئيس واحد بالنسبة للدولة المكونة لهذا الاتحاد .

٢. الاتحاد التعاهدى :

يتشابه هذا الاتحاد مع سابقه من حيث استقلال كل دولة عن دولة الاتحاد الأخرى داخلياً وخارجياً، ولكنه يتميز بوجود رئيس خاص بكل دولة من دول الاتحاد .

إن مظهر الاتحاد بين الدولة المكونة للاتحاد التعاهدى يتمثل فى وجود تحالف بينها يستهدف تنظيم بعض النواحى المشتركة مثل الشئون الاقتصادية والعسكرية ويقتصر دور هذه الهيئة على المسائل التى نظمتها معاهدة التحالف .

٣. الاتحاد الفعلى :

يقوم هذا الاتحاد بين دولتين أو مجموعة من الدول التى تخضع جميعها لرئيس واحد . وبمقتضى هذا الاتحاد تحتفظ كل دولة بنظامها السياسى الداخلى الخاص، أى بدستورها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية . أما فيما يتعلق بالمجال الخارجى، فإن الدول الأعضاء تندمج فى شخصية دولية خارجية واحدة، يكون لها وحدها حق ممارسة الشئون الخارجية والتمثيل السياسى الخارجى .

٤. الاتحاد المركزى :

الاتحاد المركزى هو الذى يتكون من عدد من الولايات، يتقرر لكل منها بعض مظاهر السيادة الداخلية التى تشاركها فيها الدولة الاتحادية . وذلك على خلاف السيادة الخارجية، التى تتقرر أصلاً للدولة الاتحادية وحدها دون الولايات، إذ تظهر الدولة بأكملها كدولة موحدة فى المجال الخارجى .

وينشأ الاتحاد المركزى عادة إما بانضمام بعض الدول إلى بعض بغرض تكوين دولة واحدة، أو نتيجة تفكك دولة كانت فى الأصل دولة موحدة إلى عدة ولايات . ومثال ذلك الاتحاد السوفيتى وبعض دول أمريكا اللاتينية .

ثانياً : نظام الحكم :

يقصد بنظام الحكم طريقة ممارسة السلطة والعلاقة بين الحاكم والمحكومين:

فيما يتعلق بالنقطة الأولى، أى ممارسة السلطة، فهذه الممارسة قد تكون بالوراثة أو بالانتخاب . فى الحالة الأولى يكون النظام ملكياً، وفى الثانية جمهورياً.

النظام الملكى :

فى ظل هذا النظام تؤول سلطة الحكم وراثياً طبقاً لدرجة القرابة . والسلطة التى يمارسها الملك تتراوح بين كونها سلطة فعلية وتنفيذية كما هو الحال فى النظم الملكية بالدول المتخلفة، كما قد تكون سلطة الملك اسمية فقط كما هو الحال فى إنجلترا . وعندئذ يقال أن الملك يملك ولا يحكم .

والسبب فى ذلك أن الملك لا يعتبر مسئولاً عما يمارسه من أعمال، وحيث أنه لا مسئولية بدون سلطة، لذلك يجرد الملك من جميع السلطات التنفيذية، التى تتركز حينئذ فى مجلس الوزراء .

٢. النظام الجمهورى :

فى هذا النظام يتم اختيار الرئيس الأعلى للدولة عن طريق الانتخاب، ولمدة محددة . ويحدد دستور الدولة سلطات الرئيس والتى عادة ما تقتصر فى الأنظمة الديموقراطية على السلطة التنفيذية فقط . والنظام الجمهورى قد يكون رئاسياً أو برلمانياً .

أ. النظام الرئاسى :

يقوم هذا النظام على وجود رئيس دولة منتخب، يجمع بين صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الحكومة . ومعنى ذلك عدم وجود رئيس وزراء أو مجلس وزراء، وبالتالى لا توجد مسئولية وزارية سياسية .

ويعتبر الوزراء معاونين لرئيس الجمهورية الذى يقوم بتعيينهم أو عزلهم، ويكون الوزير مسئولاً أمام رئيس الجمهورية وليس أمام البرلمان . بالإضافة إلى ذلك، يتمتع رئيس الدولة بسلطات تنفيذية وإدارية واسعة .

ويقوم النظام الرئاسى على نظرية الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية . وحيث أن الرئيس الأعلى للدولة يكون على رأس السلطة

التنفيذية، فإنه يعتبر مستقلاً استقلالاً تاماً عن السلطة التشريعية . فهو لا يعتبر مسئولاً أمامها، ولا رقابة عليه من قبل البرلمان الذى يتمتع بالسلطة التشريعية . ويستمد رئيس الدولة سلطته من الشعب مباشرة، حيث أن انتخابه يخضع للاختيار المباشر من الشعب . وفى مقابل ذلك، لا يحق لرئيس الدولة حل البرلمان، كما لا يحق للأخير سحب الثقة من رئيس الدولة كما هو الحال فى النظام البرلمانى .

ب. النظام البرلمانى :

يقوم هذا النظام على ثلاثة عناصر هى :

١. رئيس الدولة .

٢. رئيس الوزراء والوزراء .

٣. البرلمان .

بالنسبة لرئيس الدولة فقد يكون ملكاً أو رئيساً للجمهورية . وهو لا يسأل عن تصرفاته، لذلك لا يتمتع بأى سلطات تنفيذية . ومن ثم فإن سلطاته تعتبر اسمية فقط . بالرغم من ذلك، فإن رئيس الدولة يتمتع بحق تعيين الوزراء وعزلهم، وحق حل البرلمان حلاً رئاسياً .

من حيث التعيين، يقتصر على رئيس الوزراء فقط، الذى يتولى بعد ذلك اختيار الوزراء بنفسه، وهذا الحق مقيد ومحصور فى نطاق الأغلبية الشعبية التى يحوزها رئيس الوزراء . بمعنى اختيار رئيس الحزب الحائز على أغلبية شعبية أو أحد قادته البارزين . أما فى الحالات حيث لا يوجد حزب حائز للأغلبية، فإن مجال الاختيار والتعيين يكون أوسع .

أما حق عزل رئيس الوزراء (والوزارة بالتالى) فهو مقيد بموقف الأحزاب أو التجمعات السياسية فى البرلمان . فإذا لجأ رئيس الدولة إلى عزل أو إقالة وزارة أقلية، يكون تصرفه سليماً . أما إذا كانت الوزارة حائزة على الأغلبية، فإن العزل هنا يتطلب حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، فإذا أدت هذه الانتخابات

إلى فوز نفس الحزب السابق عزل الوزارة المنبثقة منه، يصبح موقف رئيس الدولة فى غاية الحرج . ولذلك لا يقدم رئيس الدولة فى النظام البرلمانى على إقالة وزارة أغلبية إلا فى ظروف غاية فى الاستثناء . معنى ما تقدم أن هذا الحق المعطى لرئيس الدولة سواء من حيث تعيين وعزل الوزارة، أو من حيث حل البرلمان رئاسياً، هذا الحق محصور فى الواقع فى دائرة ضيقة جداً من الممارسة .

أما عن وضع الوزارة، فإن مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى هو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية، ويمكن لأعضاء الوزارة الجمع بين كونهم وزراء وبين عضوية البرلمان .

وتكون الوزارة مسئولة تضامنياً وسياسياً أمام البرلمان الذى يتمتع بحق الرقابة على تصرفات الوزارة وطرق إداراتها لشئون الدولة، كما يتمتع البرلمان أيضاً بحق مساءلة الوزارة، وكذلك من حقه سحب الثقة من الوزارة كلها، وعندئذ يتوجب على جميع أعضاء الوزارة تقديم استقالاتهم .

وفى مقابل الحق الممنوح للبرلمان بسحب الثقة من الوزارة واجبارها على الاستقالة، تتمتع الوزارة بحق مماثل وهو حل البرلمان حلاً وزارياً . وتلجأ الوزارة إلى استخدام هذا الحق فى حالة احتدام النزاع بينها وبين البرلمان، وفى حالة اعتقادها أن البرلمان لا يمثل اتجاهات الرأى العام تمثيلاً صحيحاً . وحينئذ يتعين الالتجاء إلى الشعب لانتخابات جديدة قد يسفر عنها المجئ بنفس الوزارة، أو وزارة جديدة بأغلبية برلمانية مختلفة . وهذا الاحتمال الأخير يعتبر قيدا على التجاء الوزارة إلى ممارسة حق حل البرلمان حلاً وزارياً .

العنصر الثالث من عناصر النظام البرلمانى هو البرلمان . ويتمتع البرلمان بثلاثة اختصاصات رئيسية، تشريعية ومالية وسياسية .

أ. الاختصاص التشريعي : يتمثل فى سن القوانين التى تلتزم الحكومة بتنفيذها.

ب. الاختصاص المالى : يقصد به الموافقة على الميزانية العامة للدولة، والتى تتضمن إيرادات الحكومة ونفقاتها . وعلى ضوء ذلك، وفى إطار هذا الاختصاص، يتولى البرلمان رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة . ويلاحظ أن الاختصاص المالى ليس حقاً مسبقاً للبرلمان – بمعنى التحديد المقدم للميزانية – فحسب، بل إنه يمارس هذا الحق فى صورة متابعة لمدى التزام الوزارة ببرنامج الميزانية، كما لا يحق للوزارة فرض ضرائب جديدة لزيادة موارد الميزانية إلا بموافقة البرلمان .

ج. الاختصاص السياسى : يتمثل فى الرقابة الشاملة على كافة جوانب السياسات والأعمال الحكومية . ويمارس البرلمان هذا الحق باستخدام العديد من الوسائل مثل توجيه الأسئلة والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة . وسوف نعرض لهذه الوسائل بشئ من التفصيل فيما بعد .

ثالثاً : المشاركة السياسية :

تختلف نظم الحكم فيما بينها طبقاً لمدى وحجم المشاركة السياسية المتاحة للمحكومين . وفى هذا الصدد نفرق بين كل من :

١. الأنظمة الديمقراطية النيابية .

٢. الأنظمة الأوتوقراطية أو الاستبدادية .

وتتميز الأنظمة الديموقراطية بثلاثة خصائص تعد بمثابة معايير تميز بينها وبين النظم الاستبدادية، وهى :

١. التمثيل النيابى .

٢. التنظيم الحزبى .

٣. الفصل النسبى بين السلطات .

بالنسبة للمعيار الأول، فإن المجلس النيابى يقوم بوظيفة التشريع التى من خلالها يحدد القوانين التى تلتزم بها الحكومة فى أداء مسئولياتها . بالإضافة إلى ذلك، فإن المجلس النيابى يقوم بوظيفة الرقابة على تصرفات الحكومة ومدى تمسكها بالسياسات السابق إقرارها . ومن خلال هاتين الوظيفتين، يكون المجلس النيابى ضابطاً لطغيان السلطة التنفيذية، وخروجها عن الخط المرسوم الذى يمثل اتجاهات الرأى العام كما يحددها ممثلوه البرلمان .

أما المعيار الثانى، فإن الأحزاب السياسية هى كيانات تنظيمية تعكس اتجاهات وتوقعات الرأى العام. هذه الأحزاب تقوم بدور بالغ الأهمية فى تأكيد درجة مشاركة المحكومين فى الحكم . فبالإضافة إلى معرفة ونقل اتجاهات الرأى العام، فإن الأحزاب السياسية تتولى مهمة التوجيه والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإظهار السلبيات، والتعرض لمشكلات العمل الحكومة، وتقييم مستوى أداء الأجهزة الحكومية .

وقد يتساءل البعض، أليست الوظائف السابقة هى نفس الوظائف التى يؤديها المجلس النيابى ؟

والإجابة على هذا السؤال تتحدد فى الفرق بين التركيز على الإيجابيات، وبين إظهار السلبيات . فعندما يفوز حزب ما بالأغلبية الشعبية عن طريق الانتخاب، فإن هذه الأغلبية تنعكس على المجلس النيابى، كما أن أفراد الحكومة يكونون فى أغلبهم من داخل هذا الحزب . فإذا كان هذا الحزب هو الحزب الوحيد – أى فى ظل نظام الحزب الواحد – فلا يمكن توقع جدية المعارضة المبنية على إظهار السلبيات . أما فى ظل نظام تعدد الأحزاب السياسية، فسوف يكون هناك

حزب حائز للأغلبية، وحزب أو أحزاب أخرى تمثل المعارضة . عندئذ تكون الرقابة على اتجاهات وتصرفات الحكومة أكثر جدية، كما يصبح البرلمان برمته أكثر فعالية فى ممارسة الوظيفة الرقابية على الجهاز التنفيذى .

أخيراً فإن الفصل النسبى بين السلطات يمثل المعيار الثالث للتفرقة بين النظم الديموقراطية والنظم الاستبدادية . ويقوم هذا المعيار على فكرة مؤداها أن انفصال السلطات الثلاثة للدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، عن بعضها البعض، يجعل من كل سلطة رقيباً على السلطتين الأخرتين . أما الجمع بين السلطات الثلاثة، فإنه يعنى الاستبداد . وسوف نعرض لهذه النظرية تفصيلاً بعد قليل .

مجمل القول أن النظم الديموقراطية تقوم على المعايير الثلاثة السابقة أما النظم الاستبدادية فإنها تفتقدها تماماً . ومعنى ذلك أن هذه النظم الأخيرة مهما بالغت فى استخدام بعض الواجهات الديموقراطية، إلا أنها فى واقع الأمر تجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أى أن الرقابة حينئذ تصبح رقابة ذاتية . وعندما يراقب الإنسان على نفسه، فلابد أن يكون متحيزاً لما يراه صواباً .

بصفة عامة، فإن درجة المشاركة الديموقراطية لها تأثيرها البالغ على أداء وعلاقات أجهزة الإدارة العامة فى الدول سواء فى جانب التشريع، أو فى جانب الرقابة . ولذلك لا غرو فى القول بأن الإدارة العامة لا يمكن أن تزدهر إلا فى مناخ ديموقراطى .

الفصل الثامن

البيئة الاجتماعية

مقدمـة :

فى ظل المفاهيم التقليدية للدولة، وعندما كان المجتمع يقع تحت وطأة صفوة تقليدية تحكمه باسم العناية الإلهية، كان المجتمع تغلب عليه الصفة الاستاتيكية . فالكل راض بما قسم له، ولكل فئة من فئاته دوراً قدرياً تؤديه، أما طموحات الخروج عن هذا الدور، فكانت عند حدها الأدنى، وعلى العكس من ذلك تماماً، فإن المجتمع الحديث يعتمد على مشاركة الجماهير التى لا تقبل الشرعية التقليدية للحكام، وتحكم عليهم من خلال العديد من القيم التى تأخذ تسميات مختلفة، مثل العدل والحرية والمساواة والكفاءة وغيرها . يضاف إلى ذلك أن المجتمع التقليدى كان مرتبطاً بآفاق ثقافية حددتها التقاليد، بعكس المجتمع الحديث الذى يعتبر حركياً أو ديناميكياً من الناحية الثقافية . أو بمعنى آخر، فإن المجتمع الحديث موجه أساساً نحو التغير والتجديد . وبناء عليه فإن الاهتمام المعاصر بدراسة بنية المجتمع وتوجهاته، والعوامل المؤثرة فى النظام الاجتماعى، هذا الاهتمام أصبح له ما يبرره .

وإذا كانت الفئة الحاكمة فى مجتمع ما مسئولية عن إشباع حاجات هذا المجتمع وتوفير الحد الأدنى – على الأقل – من الرفاهية لأفراده، فإن هذا هو ما نعنيه بالضبط باصطلاح التنمية الاجتماعية . هذه التنمية وإن سميت " اجتماعية "، إلا أنها لا تمثل بعداً منعزلاً أو قائماً بذاته، بل هناك أبعاد أخرى مكملة تؤثر فى بناء المجتمع، وتتأثر به فى نفس الوقت . ويمكن تحديد هذه الأبعاد مجتمعة على النحو التالى :

١. إنتاج، وتوزيع، واستهلاك السلع النادرة . ويطلق على هذا الجانب اصطلاح الوظيفة الاقتصادية .

٢. تنسيق وضبط الأفعال ذات الطابع الجمعى من الداخل فى المجتمع ككل، ويطلق على هذا الجانب اصطلاح الوظيفة السياسية .

٣. خلق المعايير والحفاظ عليها، وهى المعايير التى تسيطر وتضبط التفاعل بين أعضاء النظام الاجتماعى، ويطلق على هذا الجانب الوظيفة التكاملية.

٤. خلق القيم الثقافية التى تتعلق بنسق معين والحفاظ عليها ونقلها، ويطلق على هذا الجانب أحياناً الوظيفة الثقافية .

إن الحياة الاجتماعية تدور فى الواقع حول الضرورات السابقة، ولهذا فإن كل المصادر والإمكانات الاجتماعية مخصصة لمقابلة كل ضرورة منها. وإذا لم تواجه هذه الضرورات بطريقة مرضية أو كافية، فسوف يواجه النظام الاجتماعى حالة من حالات التفكك .

مفهوم التنمية الاجتماعية :

يشير مفهوم التنمية الاجتماعية فى الكتابات الحديثة إلى "الجهود المنظمة التى تبذل وفق تخطيط مرسوم للتنسيق بين الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة فى وسط اجتماعى معين . بقصد تحقيق مستويات أعلى للدخل القومى والدخول الفردية، ومستويات أعلى للمعيشة والحياة الاجتماعية فى نواحيها المختلفة كالتعليم والصحة والأسرة، والشباب، ومن ثم الوصول إلى تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية الاجتماعية" .

طبقاً للمعنى السابق، فإن التنمية الاجتماعية هى عملية تغيير مقصود تقوم بها سياسات محددة، وتشرف على تنفيذها هيئات قومية مسئولة تعاونها هيئات على المستوى المحلى، تستهدف إدخال نظم جديدة، أو خلق قوى اجتماعية جديدة مكان القوى الاجتماعية الموجودة بالفعل، أو إعادة توجيهها وتنشيطها بطريقة جديدة .

إن القول بأن التنمية الاجتماعية هى "تغيير مقصود" إنما يعنى أنها عملية مخططة تتضمن متغيرات اجتماعية واقتصادية يحيطها إطار أيديولوجى معين، يحدد أبعاد الدور الذى تقوم به الدولة فى هذه العملة . فإذا كانت التنمية تعنى المزيد من الإنتاج والمزيد من الخدمات اللازمين لهدف رفع مستوى الرفاهية الاجتماعية، فإن هذا الهدف الأخير لا يمكن أن يتحقق بمعزل عن الدور الذى تقوم به الدولة والحكومة فى عملية التنمية والدور الملقى على الأفراد والجماعات، وهو ما يطلق عليه الوظيفة السياسية للدولة، أى الدور الذى يسمح به النظام السياسى لتدخل الدولة فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية . كذلك فإن هذا الهدف – رفع مستوى الرفاهية الاجتماعية – يتطلب معرفة وتطوير المفاهيم والعادات الاجتماعية السائدة، وهذا هو البعد الاجتماعى للتنمية . وأخيراً فإن هذا الهدف يتطلب أيضاً تحديد واستخدام الإمكانات الاقتصادية القائمة ومحاولة تطويرها . والوصول بها إلى مرحلة الاستغلال الأمثل . وهذا البعد الأخير يمثل البعد الاقتصادى فى عملية التنمية . وقد تعرفنا فى الفصل السابق للبعد السياسى ممثلاً فى البيئة السياسية، ونعرض هنا للعلاقة بين التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية :

بعد الحرب العالمية الثانية، وبعد نمو المنظمات الدولية ازداد الاهتمام ببرامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وانتشرت الكتابات والدراسات المقارنة والبحوث . وقد قامت هذه المحاولات على أساس تصنيف الدول إلى متقدمة ومتخلفة أو نامية، وذلك طبقاً لبعض المعايير مثل البنيان الاقتصادى ومستويات الدخل وإجمالى الناتج القومى ومستوى الحياة الاجتماعية وغير ذلك من المعايير . وحتى وقت قريب، كان الاتجاه البحثى والدراسى قائماً على أساس التفرقة بين التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية من حيث المعنى والمضمون، باعتبار أن التنمية الاقتصادية تستهدف زيادة الثروة من خلال تنمية الإنتاج وزيادة الدخول

الفردية، بعكس التنمية الاجتماعية التى تعنى برفع المستوى الاجتماعى للسكان صحياً وتعليمياً وثقافياً .

ولقد ثبت تجريبياً خطأ افتراض الفصل بين اتجاهات التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، وتركز الاهتمام على فرضية جديدة هى أن كلا منهما شرط لتحقيق الآخر. فالاستثمار فى المجالات الزراعية والصناعية والخدمية وغيرها، لا بد أن يتأثر، سلباً أو إيجاباً، بمستوى التعليم والثقافة والحالة الصحية والعادات الاجتماعية السائدة . عندئذ أصبح تعبير "التنمية الشاملة" هو الأكثر استخداماً فى الكتابات الحديثة .

متغيرات البيئة الاجتماعية :

رغم صعوبة الفصل بين المتغيرات الاجتماعية والمتغيرات الاقتصادية كما أسلفنا، خصوصاً عند الأخذ بمفهوم التنمية الشاملة، إلا أنه لأغراض الدراسة، يكون من الأفضل فصل النوعين من المتغيرات لمزيد من الإيضاح ورغم تعدد وتباين المتغيرات الاجتماعية، إلا أننا سوف نقتصر على مجموعة المتغيرات الأكثر أهمية من حيث تأثيرها على نشاط وممارسات الإدارة العامة . هذه المتغيرات هى :

١. البناء الاجتماعى .
٢. التركيب التعليمى والثقافى .
٣. سمات الشخصية القومية .

أولاً : البناء الاجتماعى :

يشير البناء الاجتماعى إلى السمات الأساسية وشكل وطبيعة تركيب التنظيمات الفرعية للمجتمع، و أهدافه ونطاقه وحدوده، ونمط العلاقات بين أفراده. ولا شك أن للبناء الاجتماعى أثره على هيكل وعلاقات المنظمات باعتباره الإطار الذى يحتضنها، ومن ثم على ما يعتد به كمؤشر لنجاحها .

وقد أشار (ريجز Riggs) وفى تحليله للبناء الاجتماعى إلى نوعين من التنظيمات الاجتماعية هى التنظيمات الأولية، وتتكون من العائلة أو القبيلة، وتسود فى المجتمعات المتخلفة . أما النوع الثانى فهو التنظيمات الثانوية، مثل المنظمات الاقتصادية، المنظمات النقابية، الأحزاب السياسية وما إلى ذلك . وتسود هذه المنظمات فى المجتمعات الأكثر تقدماً .

على ضوء ما قاله (ريجز) ، فإن المجتمعات التى يتصف تركيبها الاجتماعى بتنظيمات أولية، تكون السمة الشائعة فيها هى غلبة الطابع الشخصى على السلوك الفعلى للمنظمات، مما يرتب فرض القيود والقواعد الرسمية من قبل الإدارة العليا، وذلك كمحاولة للحد من السلوك الشخصى غير الموضوعى . أ أن اللوائح والإجراءات الرسمية ذات الطابع الموضوعى، تستخدم لحماية المنظمات من الأنماط السلوكية غير الموضوعية .

فى ظل الظروف السابقة، فمن المتصور أن تحتل مؤشرات ذات طبيعة معينة، كمدى الالتزام باللوائح والقواعد الرسمية، مكاناً متقدماً بالنسبة لمعايير نجاح المنظمات العاملة فى هذا المجتمع، حتى وإن بدت غير ذلك ظاهرياً .

ومن ناحية أخرى، فإن معايير أخرى مثل المرونة والمبادأة، يحتمل ألا تمثل أهمية خاصة فى تلك المنظمات، طالما يسيطى عليها التراث وقوة التقاليد، والتمسك الشديد بالعادات المتعارف عليها . وجميع هذه المظاهر لابد وأن تنعكس على سلوك الأفراد داخل المنظمات، حيث يميل هذا السلوك إلى مقاومة التجديد والابتكار والتغيير فى قواعد العمل وإجراءاته .

أما فى ظل المجتمعات التى يغلب على تركيبها التنظيمات الثانوية الرسمية، فمن المتوقع أن تحل المعايير الموضوعية محل الطابع الشخصى والمعايير الذاتية. ومن المتصور هنا بطبيعة الحال أن يقل الاهتمام بمعايير التشدد والتفصيل فى تطبيق القواعد والإجراءات التنظيمية، حيث يحل محلها معايير المرونة والتغيير والدرة على التكيف مع الظروف البيئية غير المستقرة .

ثانياً : التركيب التعليمى والثقافى :

لا شك أن شيوع نسبة عالية من الأمية يحدد المستوى الثقافى للعاملين، وعلى وجه الخصوص المستويات الوظيفية الدنيا منهم . وشيوع هذه الظاهرة يفرض استخدام وسائل اتصال غير مكتوبة، فضلاً عن الحد من عدد الأفراد الأميين الذين يقعون تحت الإشراف المباشر لرئيس واحد . وضيق نطاق الإشراف هنا يترتب عليه تعدد مستويات السلطة التنفيذية، بحيث يصبح هيكل السلطة طويلاً . وفى مثل هذه المواقف لابد أن تتمثل معايير نجاح المنظمات فى دقة وكفاءة أساليب الاتصال، ومدى المركزية فى صنع القرارات وسلطات وصلاحيات التصرف فى المستقبل، ودرجة الإشراف والرقابة التفصيلية والمباشرة على الأداء .

وعلى النقيض، فإن ارتفاع درجات التعليم والثقافة يمكن من استخدام نطاق الإشراف الواسع، الذى يؤدى إلى قلة عدد المستويات الإدارية، فضلاً عن غيبة الحاجة إلى التدخل التفصيلى والمباشر فى مسار الأداء من قبل الرئيس، بالإضافة إلى انعدام الاستغراق فى تفاصيل العمل والمشكلات اليومية من قبل الإدارة العليا . ومما لا شك فيه أن توفر هذه الظروف يزيد من النظرة الكلية الشاملة للمنظمة، وأيضاً النظرة المستقبلية التى يتطلبها التخطيط ووضع الأهداف والسياسات لدى الرؤساء والقائمين على إدارة المنظمة، ويستبدل النظرة الجزئية قصيرة الأمد بأخرى طويلة الأجل . وفى ظل سيادة مثل هذه الظروف، فمن المتوقع أن تحتل معايير جديدة لنجاح المنظمات مكاناً أفضل، ومن هذه المعايير، اللامركزية، الحوافز، جماعية السلطة، ومدى توافر أنظمة المعلومات التى تغذى مراكز التصوف وصنع القرارات .

ثالثاً : سمات الشخصية القومية :

أن مفهوم الشخصية القومية يشير إلى السمات العامة للمجتمع، والتى تتمثل فى القيم والمفاهيم والأهداف وطريقة النظر إلى الأشياء .

والشخصية القومية لمجتمع ما تمثل القاسم المشترك لخصائص الشخصية، أى لنمط التفكير والسلوك الذى يتصف به غالبية أفراد هذا المجتمع

ويمكن تناول سمات الشخصية القومية من منطلق عدة أبعاد هى :

١. **دوافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات :**

تتفاوت المجتمعات فى درجة التنشئة الاستقلالية التى تتيحها لأفرادها، وبالتالى فى مدى قوة نزعات الفردية وتأكيد الذات . والتمايز فى هذه السمات قد يكون له تأثيره فى تحديد الأهمية النسبية لمؤشرات نجاح المنظمات . فانخفاض نزعة الاستقلال وتأكيد الذات لدى الأفراد، والناتج عن شيوع الضبط والرقابة الاجتماعية فى المجتمع، يرتب أذهان الفرد لقيم المجتمع وأعرافه، وهنا يميل الاتجاه نحو معايير تخصص مهام العمل، والالتزام بالضوابط والرقابة التنظيمية، ومدى توافر التحديد الواضع للأدوار، وزنا أكبر . أما حين أزداد نزعات الفردية والحاجة إلى الاستقلال، فإن معايير أخرى تحتل الأهمية الأكبر، مثل المرونة، غيبة التدخل الخارجى، القدرة على التكيف مع الظروف غير المستقرة، والمحاسبة على أساس النتائج . وهذه المعايير تصبح محاولة لتوفير تفسيرات غير جامدة، تمكن من تطويع اللوائح والقواعد التنظيمية لتلائم التصرفات الفردية المستقلة داخل المنظمات .

٢. **النزعة للتجديد والابتكار :**

تختلف الثقافات القومية فى درجة شيوع نزعة التجديد والابتكار . فهناك مجتمعات يفضل أفرادها التغيير المستمر، وأخرى يرمى أفرادها نحو الثبات الاستقرار، وينزعون إلى تقديس القيم والأعراف السائدة والمحافظة عليها . ومن المتصور بطبيعة الحال أن تؤثر قوة الحاجة إلى التجديد والابتكار على ما يعتمد عليه كمقياس لنجاح وفعالية المنظمات . فحيث تكون النزعة إلى التغيير عالية لدى

المجتمع، فإن هذه المعايير تميل إلى المرونة والقدرة على التطوير، ومدى توافر المعلومات . أما حين تنخفض نزعة التجديد، فإن مؤشرات النجاح قد تتمثل فى درجة الالتزام بالخطة الموضوعة، ومدى وجود قواعد عامة وضوابط ثابتة ومستقرة لتسيير العمل .

٣. المدى الزمنى للقرارات والتصرفات :

تتفاوت المجتمعات من حيث المدى الزمنى الذى تغطية تصرفات وقرارات أفرادها . ففى المجتمعات التى تخطط لفترات زمنية طويلة، وتزن آثار تصرفاتها فى المدة البعيدة، تميل معايير تقييم أدائها إلى الاقتراب من المؤشرات طويلة الأمد كالنمو والاستقرار . أما المجتمعات التى تنحصر اهتماماتها فى الأمد القصير وتعيش حبيسته، فمن المتوقع أن تتمثل مؤشرات النجاح بها فى مجموعة المقاييس قصيرة الأجل، مثل مدى تحقق معدلات الأداء، رقم الأعمال، وغيرها .

٤. الخصائص الذهنية :

ينعكس تفاوت المجتمعات فى درجة المرونة والتعددية الذهنية على أسلوب النظر لمقاييس نجاح وفعالية المنظمات الموجودة بها . ففى المجتمعات التى تتمركز أفكار أفرادها ومعتقداتهم حول مفاهيم أحادية البعد بسيطة التركيب لا تحمل تنوعاً أو تعارضاً، تميل معايير التقييم فيها إلى الجمود والوحدة والبساطة الإدراكية. ومن المتصور هنا أن يتم الحكم من خلال معايير نهائية وحيدة، تنطلق استناداً لبعدين متنافيين شاملين كناجح أو فاشل، فعال أو غير فعال . أما فى ظل المجتمعات التى تتميز بغيبة مثل هذا التعصب والجمود الإدراكى، فمن المتوقع أن تميل إلى الأخذ بمجموعة من العايير ذات الأبعاد المتعددة، والأقل بساطة وأكثر تشعباً . هذه التعددية الذهنية تنتج رؤية أكثر واقعية وشمولية للمنظمات، فليست هناك منظمات فاشلة فى كافة جوانبها، كما أن النجاح المطلق فى جميع الأنشطة والأبعاد أمر غير وارد دائماً .

الفصل التاسع
البيئة الاقتصادية

إلى أى مدى تؤثر متغيرات البيئة الاقتصادية على مجال وإطار عمليات الإدارة العامة فى المجتمع ؟

بداية، فإن متغيرات البيئة الاقتصادية أكبر وأكثر تعدداً بحيث لا يمكن تغطيتها تغطية شاملة . ومن ناحية أخرى، فإن هذه التغطية الشاملة لابد أن تبعد بنا عن الهدف الذى نتوخاه . ومن ثم فسوف نحصر اهتمامنا بتلك المتغيرات ذات الأثر المباشر على مجال اهتمامنا، وهو نشاط الإدارة العامة . وهذه المتغيرات يمكن حصرها فى ناحيتين أساسيتين هما : الهيكل الاقتصادى للمجتمع، ثم خصائص النظام الاقتصادى .

الهيكل الاقتصادى للمجتمع :

تتفاوت المجتمعات من الناحية الاقتصادية طبقاً للمتغيرات الثلاثة التالية :

١. تركيب الهيكل الاقتصادى .

٢. مستوى التقدم الاقتصادى .

٣. نمط توزيع الثروة والدخل .

أولاً : تركيب الهيكل الاقتصادى :

تتفاوت المجتمعات من حيث القطاعات الاقتصادية التى تضمها، والأهمية النسبية لكل قطاع . فقد يكون القطاع الزراعى هو الأهم فى أحد المجتمعا، وفى مجتمع أخر، قد يحتل القطاع الصناعى أهمية أكبر . وعلاوة على السلوكيات الاجتماعية المرتبطة بكل قطاع، فإن الأهمية النسبية المعطاة لقطاع معين، لابد أن تنعكس على الجهاز الإدارى الحكومى، ومن ثم اتجاهات الإدارة العامة فى هذا

المجتمع، على سبيل المثال كان المجتمع المصرى يعد مجتمعاً زراعياً حتى وقت قريب، لذلك كانت وزارة الزراعة تمثل أهمية خاصة، سواء على المستوى القومى، أو على مستوى الجهاز الإدارى الحكومى . فى ذلك الوقت كان النشاط الصناعى يحتل أهمية ثانوية، ومن ثم لم تكن له وزارة مستقلة، بل كان يمثل عملاً إضافياً مسندا إلى وزير التجارة. وبعد قيام ثورة يوليه ١٩٥٢، ومع اتجاه النظام السياسى الجديد نحو الاهتمام بالصناعة، تم إنشاء وزارة مستقلة للصناعة، التى أصبحت تحتل مكاناً أكبر فى الجهاز البيروقراطى الحكومى .

وما يقال عن نوعية النشاط الإنتاجى يقال أيضاً عن نوعية الخدمات . فمشكلة الإسكان مثلاً لم يكن لها وجود فى مصر حتى بداية الستينيات . ولكن مع ظهور وتفاقم هذه المشكلة، احتلت مكاناً هاماً فى سلم الأولويات، حيث خصصت لها وزارة مستقلة، ومن ثم جهاز إدارى خاص .

وهناك مجتمعات تتميز بتعدد الأنشطة، حيث لا يغلب عليها الطابع الزراعى أو الصناعى، كما تعطى أهمية شبه متساوية لجميع الخدمات . فى مثل هذه المجتمعات، لابد أن تتعدد مجالات العمل الحكومى بدورها، ويصبح الجهاز الإدارى الحكومى أكثر تعقيداً .

ويرتبط بهذا المتغير أيضاً درجة التشتت الجغرافى للأنشطة الاقتصادية . هذا التشتت يحدد نمط واتجاهات الخدمات العامة . فإذا كانت هناك درجة مرتفعة من التشتت الجغرافى، فإن الجهود الإدارية الحكومية تتجه نحو تحقيق نوع من التكامل بين الأقاليم، ونوع آخر من التوازن الإنمائى . ويقصد بالتكامل إعطاء الأولوية لمشروعات الطرق والمواصلات، ويقصد بالثانى وضع وتنفيذ برامج للتنمية الاقتصادية للقضاء على أو تخفيف حدة التمايز بين الأقاليم، التى لابد وأن تتفاوت من حيث الموارد الاقتصادية الموجودة فى كل إقليم .

ثانياً : مستوى التقدم الاقتصادى :

إن ارتفاع مستوى التقدم الاقتصادى يعنى قدرة تمويلية أكبر من جانب الحكومة بسبب إمكانية فرض ضرائب تصاعدية على الدخول المرتفعة، ومن ثم تستطيع تمويل الخدمات العامة بصورة أفضل .

أما إذا كان مستوى التقدم الاقتصادى منخفضاً، فسوف يحدث العكس، بمعنى انخفاض القدرة التمويلية الحكومية . يضاف إلى ذلك أن عبء التنمية يقع على عاتق الحكومة، التى تصبح مهمتها حينئذ فى منتهى الصعوبة . فمن ناحية نجد أنها تضطر إلى الإنفاق لفرض التنمية بالإضافة إلى الإنفاق على الخدمات، ومن ناحية أخرى فإن الموارد المالية قليلة تكاد لا تفى أحدهما، ولا تستطيع زيادة هذه الموارد عن طريق الضرائب نظراً لانخفاض الدخول .

ثالثاً : نمط توزيع الثروة والدخل :

إذا كان نمط توزيع الدخل متساوياً نسبياً حيث لا توجد فوارق شاسعة، تصبح مهمة الحكومة أكثر سهولة . أما فى حالة التفاوت الكبير فى نمط توزيع الثروة والدخل، فإن هذا الوضع يخلق مشاكل حكومية متعددة . وتتمثل هذه المشاكل فى ضرورة تقديم خدمات أكبر للطبقات الفقيرة لتحسين مستواهم المعيشى من ناحية، وللقضاء على احتمالات الصدام الطبقى ومن ثم توفير الاستقرار السياسى من ناحية أخرى .

ولكن تقديم هذه الخدمات يحتاج إلى زيادة الموارد المالية للحكومة . وإذا كان مبدأ العدالة يقتضى فى هذه الحالة فرض ضرائب مباشرة على ذوى الدخل المرتفع، إلا أن هؤلاء يمثلون طبقة متميزة ذات نفوذ، ولا يعدمون وسيلة للتهرب من الضرائب . وتكون هذه الضرائب يتحمل تبعتها الطبقات الكادحة بصورة أكبر، وينتج عن ذلك ازدياد الفوارق بين الطبقة الفقيرة وطبقة الأغنياء .

خصائص النظام الاقتصادى :

إن جميع المجتمعات بدون استثناء تتعامل مع مشكلة اقتصادية واحدة . وتتمثل هذه المشكلة فى ندرة ا لموارد للوفاء بجميع الاحتياجات الإنسانية فى وقت واحد . وينتج عن هذا الوضع مشكلتان مرتبطتان ببعضهما البعض هما : كيفية الاستغلال الأمثل للحجم المتاح من الموارد، ومشكلة الأولويات . والتعامل مع هاتين المشكلتين يتطلب وجود نظام اقتصادى ما .

إذن، فإن النظام الاقتصادى هو مجموعة الترتيبات والوسائل والطرق التى يتعامل بها المجتمع مع المشكلة الاقتصادية .

وهناك تقسيمات متعددة للنظم الاقتصادية ليس هنا مجال بحثها، وما دمنا فى صدد التركيز على نقطة معينة، وهى موقع الحكومة وأجهزة الإدارة العامة ومدى اختلافهما من نظام اقتصادى لأخر، فإن التقسيم الذى يبرز هذه النقطة هو ذلك التقسيم القائم على ملكية المشروعات الإنتاجية الرئيسية فى المجتمع .

طبقاً لذلك التقسيم، هناك مرحلتان مميزتان، الأولى هى خضوع تلك المشروعات للملكية الخاصة، حيث يكون النظام رأسمالياً والثانية للملكية العامة، حيث يكون النظام اشتراكياً . إلا أن هناك مرحلة وسط بين الاثنين، حيث يتواجد النوعان من الملكية، وعندئذ تسمى ملكية مختلطة . وهناك أيضاً تقسيم مرحلى داخل كل فئة من هذه الفئات، وسوف نستعرض هذه التقسيمات، مع التركيز على دور الحكومة وأجهزة الإدارة العامة فى كل منها .

أولاً : النظام الرأسمالى :

هذا النظام يقوم أساساً على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، إلا أنه قد يكون رأسمالياً تنافسياً، أو رأسمالياً احتكارياً .

١. النظام الرأسمالى التنافسى :

يتميز بوجود عدد كبير من المشروعات الإنتاجية المتنافسة فيما بينها، ولا يملك أى منها سيطرة على السوق. هذه المشروعات تكون مملوكة ملكية خاصة .

وإذا نظرنا إلى دور الحكومة فى مثل هذا النظام، نجد أنه محدود للغاية . فهذا النظام يؤمن بأن التدخل الحكومى فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية ينبغى أن يكون عند حده الأدنى، ولغرض حماية المبادئ التى يقوم عليها النظام، وهى مبادئ الحرية الاقتصادية . إذن، فإن دور الحكومة هنا يقتصر على تقديم الخدمات العامة الضرورية التى تأخذ شكل المرافق العامة التقليدية، أما المرافق غير التقليدية، فقط يشارك الحكومة فى إقامتها رأس المال الخاص . بناء عليه، فإن هذا النظام يتمتع بشكل تنظيمى حكومى بسيط، ومن ثم فإن الجهاز الإدارى الحكومى يكون محدوداً فى أضيق الحدود الممكنة .

٢. النظام الرأسمالى الاحتكارى :

فى هذا النظام يسيطر عدد محدود من المشروعات الإنتاجية الخاصة على أغلب قطاعات الاقتصاد القومى . نتيجة لهذه السيطرة الاحتكارية، فإن هذا النظام عادة ما يتعرض لأزمات اقتصادية خانقة مثلما حدث إبان الكساد العظيم فى السنوات ١٩٢٩ – ١٩٣٣ . هذه الأزمات، فى التى تبرز دور الدولة فى النظام الرأسمالى الاحتكارى . ويتمثل هذا الدور – بالإضافة إلى الخدمات التقليدية – فى إحداث نوع من التوازن المالى بما يمنع أو يقلل من حدوث الأزمات، وهو ما يطلق عليها الاقتصاديون السياسات المالية للدولة . وتتلخص هذه السياسات فى رفع أو خفض أسعار الفائدة وأسعار الخصم كوسيلة لمحاربة حالات التضخم أو الانكماش فى النشاط الاقتصادى . وطبقاً لنظرية كينز الاقتصادية، فإن الحكومة يمكن أن تزيد من إنفاقها فى مشروعات تستهدف الخروج من الأزمة الاقتصادية وقت حدوثها .

ثانياً : النظام المختلط :

يجمع هذا النظام بين الملكية العامة والملكية الخاصة لوسائل الإنتاج فى وقت واحد، ولكنه كسابقة، يأخذ أحد شكلين هما:

1. رأسمالية الدولة :

ويتميز بدخل الدولة ميدان النشاط الاقتصادى عن طريق تملك المشروعات الإنتاجية التى تتواجد مع المشروعات الأخرى الخاضعة للملكية الخاصة . وهذا التملك يخضع للعديد من الأسباب منها محاولة التأثير على مسار النشاط الاقتصادى بطريقة معينة، أو محاولة انتشال بعض المشروعات الإنتاجية الأساسية من الإفلاس أو تطويرها، (أو تأميم بعض المشروعات لأسباب) اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية . وينشأ عن هذا التملك تكون قطاع عام يسخر لخدمة القطاعات الرأسمالية الموجودة .

بالنسبة لدور الحكومة فى هذا النظام، نجده أكثر تعقداً من النظام الرأسمالى الصرف، كما يواجه العديد من المشاكل . ولعل أهم هذه المشاكل هو كيفية تحقيق التوازن بين الطابع الرأسمالى للنظام، وبين الدور المتعاظم للحكومة .

2. النظام الاشتراكى الانتقالى :

يختلف هذا النظام عن سابقة فى وجود قطاع عام أكثر قوة وأعظم سيطرة، يخصص لخدمة الطبقات العاملة . يتميز هذا النظام أيضاً بتكثيف جهود التنمية الاقتصادية، التى تقع على عاتق الحكومة . وتستهدف الحكومة من وراء سيطرتها على القطاع العام تحقيق فوائض مالية يعاد استثمارها بما يحقق معدلاً أكبر لتراكم رأس المال .

ويلاحظ أن القطاع العام فى هذا النظام يخصص لخدمة الجماهير الكادحة، ويدار مركزياً، ويخضع للملكية العامة الدائمة . وذلك بعكس القطاع العام فى ظل

رأسمالية الدولة، حيث يخصص لخدمة القطاعات الرأسمالية، ويخضع لقوى السوق، والملكية العامة المؤقتة فى أغلب الأحوال .

فيما يتعلق بالدور الحكومى فى هذا النظام، فإنه يتميز بالضخامة وجسامة المسئولية . حيث تقوم الأجهزة الحكومية بأعباء التخطيط والتنفيذ فى وقت واحد، والنجاح المتحقق فى الناحيتين، يتوقف عليه إمكانية الانتقال إلى المرحلة الاشتراكية من عدمها .

وعادة ما يصحب التحول على النظام الاشتراكى الانتقالى نمو ضخم فى حجم الجهاز الإدارى البيروقراطى للدولة . ويقع عل عاتق هذا الجهاز العبء الأكبر فى تحقيق معدلات التنمية، كما أن السلوك الإدارى لهذا الجهاز قد يكون عاملاً مساعداً ومحققاً للتأييد الشعبى وتعبئة الطاقات، كما قد يكون عاملاً معوقاً فى حالة اتجاهه نحو السلبية، وظهور بوادر الانحراف الإدارى .

<u>ثالثاً</u> : النظام الإشتراكى :

إن الخاصية الأساسية فى هذا النظام هى تملك الدولة لجميع أو معظم وسائل الإنتاج، وتوليها عبء الإنتاج والخدمات فى وقت واحد . وينقسم هذا النظام إلى اشتراكى مركزى، واشتراكى لا مركزى .

1. النظام الاشتراكى المركزى :

فى هذا النظام، تكون سيطرة الدولة شبه كاملة على كل الأنشطة الإنتاجية والاقتصادية والخدمية . ويتميز هذا النظام بتبنى أيديولوجية معينة تتمثل فى عدم الاعتراف بقوانين السوق وتأثيرها التلقائى على النشاط الاقتصادى، ومن ثم يحل محلها خطة إنتاجية مركزية شاملة، تغطى جميع القطاعات الإنتاجية والاقتصادية . هذه الخطة يتم تجزئتها إلى أن تأخذ صورة معدلات للإنتاج تلتزم بها كل وحدة إنتاجية . وبعد اعتماد الخطة، تصبح قانوناً واجب التنفيذ . وتتم مساءلة الوحدات الإنتاجية وتقييم أعمالها من قبل الأجهزة الحكومية طبقاً لمدى التزامها بالمعدلات

العينية المحددة لها . ويترتب على ذلك أن الوحدات الإنتاجية لا تتمتع بسلطات تذكر فى اتخاذ القرارات .

ويطلق الاقتصاديون على هذه المرحلة مرحلة التسيير الاجرائى للنشاط الاقتصادى . ويقولون بأن الدرجة الهائلة من المركزية الإدارية التى تتصف بها هذ المرحلة تعتبر ضرورية لأحكام سيطرة الدولة على وسائل الإنتاج . وبالرغم من أن هذا الإجراء قد يكون مطلوباً فى المراحل الأولى للتحول الاشتراكى، إلا أنه عادة ما يستمر لفترات أطول، ولا يتم التخلى عنه إلا بعد دفع ثمن اقتصادى باهظ، وهذا ما حدث بالضبط فى تجربة الاتحاد السوفييتى ودول أوربا الشرقية، التى تحولت إلى نظام الاشتراكية اللامركزية والإدارة الاقتصادية فى منتصف وأواخر الستينات .

بالنسبة لدور الحكومة والجهاز الإدارى فى هذا النظام، نجد أن الحكومة تتمتع بسلطات هائلة ومسئوليات ضخمة فى تسيير الاقتصاد القومى الذى لابد وأن يواجه العديد من المشاكل . ولعل أهم وأخطر هذه المشاكل يتمثل فى عملية التخطيط المركزى الشامل، الذى يغطى جميع نواحى النشاط الإنتاجى والاقتصادى والخدمى . ولما كان التخطيط يقوم على التنبؤ، فمن الصعب التنبؤ الدقيق بجميع مسارات النشاط الإنتاجى والاقتصادى بصورة شاملة، ويصبح الخطأ فى التخطيط المركزى احتمالاً أقرب إلى التحقق . وعندئذ تحدث ارتباكات واختناقات اقتصادية وإدارية تزيد من عبء الإدارة الحكومية .

والمشكلة الثانية التى يواجهها هذا النظام هى كيفية تحقيق الرقابة المركزية اللصيقة على الوحدات الإنتاجية المختلفة . ففى غيبة قوى السوق وحافز الربح، يصبح من الضرورى الاستعاضة عنهما بوسائل رقابية إجرائية سابقة ولاحقة . والمشكلة أن هذه الوسائل حتى لو نجحت فى تحقيق أهدافها - وهو احتمال ضعيف - فإنها تعرقل سير العمليات الإنتاجية، وتقلل من مرونة التصرف اللازمة لمواجهة المتغيرات الاقتصادية على مستوى الوحدات الإنتاجية .

٣. النظام الاشتراكى اللامركزى :

لقد أثبتت جميع التجارب الاشتراكية المركزية خطأ الاعتقاد بإلغاء قوى السوق، والتأثير التلقائى لهذه القوى . لذلك فقد عادت جميعاً إلى الاعتراف بما سبق رفضه . ومن ثم فإن العودة إلى قوى السوق مع مزجها بقوى وضوابط التخطيط الشامل، تعتبر السمة المميزة للنظام الاشتراكى اللامركزى .

فى هذا النظام تتحول الوحدات الإنتاجية إلى العمل فى ظل ما يسمى بالإدارة الاقتصادية . حيث يتم محاسبتها من قبل الأجهزة الحكومية على النتائج الاقتصادية التى تحققها، ومن ثم تختفى المؤشرات المركزية العينية التى كانت تستخدم فى ظل النظام السابق، أو تصبح مؤشرات أقل إلزاماً . وعندئذ تتحقق درجة أكبر من المرونة والقدرة على التصرف، وسرعة اتخاذ القرارات على مستوى الوحدات الإنتاجية . ولقد كانت يوغوسلافيا هى أول الدول التى تبنت هذا النظام، وتبعها بعد ذلك العديد من الدولة الاشتراكية الأوربية .

وإذا نظرنا إلى النمط الحكومة الإدارة السائد فى هذا النظام، نجد أنه يجمع بين أسلوبى المركزية واللامركزية . حيث يطبق الأسلوب المركزى فى الوزارات والأجهزة الخدمية، ويطبق الأسلوب اللامركزى فى الوحدات الاقتصادية .

الفصل العاشر

السلطـة

مقدمـة :

سبق القول بأن المنظمات الإدارية تأخذ دائماً الشكل الهرمى، وهذا يعنى أنـها تتكون من عدد من المستويات التى تتسع عند القاعدة وتضيق تدريجياً كلما اتجهنا صعوداً، إلى أن يصبح على قمة المنظمة فرد واحد . وهذا الفرد يتمتع بسلطة نهائية على التنظيم ككل، ويستمد الأساس الشرعى لهذه السلطة من الفرد أو الأفراد الذين يملكون التنظيم . وفى المنظمات الخاصة يكون مصدر السلطة هو المدير المالك فى حالة المشروع الفردى، أو الجمعية العمومية للمساهمين إذا كانت المنظمة تأخذ الشكل المساهم . ومعنى ذلك أن الملكية هى المصدر الأساسى للسلطة .

وفى حالة المنظمات الحكومية، فإن الفكرة الأساسية للسلطة – من حيث ارتباطها بالملكية تبقى كما هى . ولكن هيكل السلطة والظروف التى تمارس فيها تلك السلطة داخل المنظمات تختلف نتيجة لتمييز المنظمات الحكومية ببعض الخصائص التى تكون مقصورة عليها .

فمن حيث الملكية، نجد أن المنظمات الحكومية مالك للشعب الذى يمولها عن طريق الضرائب، ويقوم أفراد الشعب بانتخاب الحكومة التى تفوض إليها إدارة تلك المنظمات، وبالتالى فإن رئيس الدولة يصبح المصدر المركزى للسلطة بالنسبة لجميع المنظمات الحكومية .

والواقع أن فكرة النظرية التقليدية للتنظيم فى تركيز السلطة فى أيدى فرد واحد على قمة المنظمة، هذه الفكرة وأن كانت تضمن قيام هذا الفرد بتفويض أجزاء من سلطته إلى المستوى التالى الذى يتولى بدوره التفويض إلى المستوى

الذى يليه، إلا أنها تفترض أن الفرد الموجود فى القمة يعلم كل شئ عن المنظمة وظروفها وإمكانيات العاملين بها، ومن ثم يستطيع أن يضع كل شئ فى مكانه الصحيح، وأن يحقق الترابط والتجانس بين جميع أجزاء التنظيم نتيجة لتلك المعرفة المفترضة . وبصفة عامة فإن هذه النظرة تفتقد إلى الواقعية، ذلك لأن السلطة ترتبط دائماً بمفاهيم معنية، كما ترتكز على أفعال وردود أفعال إنسانية تابعة من تصرف الإنسان فى السلطة المحددة له، وتجاوب الآخرين تجاه ذلك التصرف . ومن ثم فإن التعرض لموضوع السلطة فى التنظيمات الحكومية يجب أن يتميز بالنظرة الشاملة والعميقة فى نفس الوقت، خصوصاً فيما يتعلق بالظواهر الإنسانية المرتبطة بها .

أولاً : مفهوم السلطة :

بالرجوع إلى النظرية التقليدية مرة أخرى، نجد أن تفترض أن خطوط السلطة فى المنظمة تظهرها الخريطة التنظيمية، وهى الخطوط التى تربط بين الوحدات التنظيمية المختلفة . ولسوء الحظ فإن خطوط السلطة تعطى صورة خاطئة عن الطريقة التى تمارس بها السلطة داخل المنظمة، وذلك لأنها تظهر فقط نوعاً واحداً من السلطة وهو النوع المرتبط بالتسلسل الرسمى لمستويات التنظيم، وبمعنى أخر فإنها تظهر السلطة التى يمارسها رئيس الوحدة التنظيمية على مرؤوسيه، ولكنها لا تظهر نوعاً آخر من السلطة الذى قد يمارسه نفس الشخص على زملائه الذين يتساوون معه فى المستوى التنظيمى، وهذا النوع الأخير يجمع العديد من الكتاب على أنه أكثر أهمية من النوع الرسمى .

أن التفسير الذى تعطيه النظرية التقليدية للسلطة يميل إلى الناحية القانونية من حيث الحقوق والواجبات، وهذا يعنى أن من يملك السلطة له الحق فى طلب الطاعة، أما المرؤوس فإنه يلتزم من جانبه بإطاعة ما يوجه إليه بواسطة الرئيس، أو بمعنى أخر يصبح على المرؤوس واجب الطاعة . وتمشياً مع المذهب القانونى فى تفسير السلطة، فإن الشخص الذى يتمتع بالحق القانونى فى السلطة يطلب

طاعة الغير له، وأن القانون يحدد نظاماً معيناً ويفرض على العاملين قبوله، وهذا النظام يعنى إلزام الأفراد الخاضعين للسلطة على قبول القرارات التى يصدرها الشخص الأول، وحيث أن القانون يخلق الإلزام، فمعنى ذلك من الناحية القانونية أيضاً أن الأفراد المرؤوسين يخضعون لنوع من العقاب فى حالة عدم امتثالهم للقرارات والأوامر والتوجيهات التى يصدرها الرؤساء المتمتعون بالسلطة .

أن المفهوم السابق، وكما سبق القول، يتميز بقصر النظر فى تحديد المفهوم الفعلى والإنسانى للسلطة . لذلك فإن المفهوم الحديث يأخذ وجهة نظر أكثر شمولاً وواقعية، ولذا فإن هذا المفهوم الجديد ينادى بأن الأفراد يقبلون القرارات والأوامر من الآخرين فى ظل ظروف معينة، وليس كواجب مفروض عليهم كما تقول النظرية التقليدية، حقيقى أن التمتع بسلطة قانونية معينة قد يكون من العوامل المساعدة فى قبول السلطة، وهذا ما تعترف به النظرية الحديثة، ولكن هذا لا يعنى أنه العامل الوحيد كما تفترض النظرية التقليدية .

ومن وجهة النظر الإنسانية، فإن ممارسة السلطة تتضمن وجود علاقات بين اثنين أو أكثر من الأفراد . فمن ناحية، هناك للشخص الذى يحدد اقتراحات للتصرفات المطلوبة من الآخرين، ومن ناحية أخرى هناك فرد آخر أو مجموعة من الأفراد الذين يقبلون أو "يطيعون" تلك الاقتراحات . بناء عليه يمكن القول بأن الفرد المعين يقبل السلطة، أو بمعنى آخر يقبل الاقتراحات المقدمة من فرد أخر، فى ظل ثلاثة مجموعات مختلفة من الظروف هى :

١. أن يقوم الفرد بدراسة تلك المقترحات، وتحديد الفائدة التى تعود عليه من قبولها، وعلى ضوء ذلك يتحدد اقتناعه بقبولها أو عدم قبولها .
٢. قد يقوم الفرد بتنفيذ تلك المقترحات دون الاقتناع بها كلياً أو جزئياً .
٣. أن يقوم الفرد بتنفيذ المقترحات حتى مع اقتناعه بخطئها من حيث قيمتها الشخصية له أو من حيث قيمتها للتنظيم .

والنوع الأول من الظروف – أى قبول الاقتراحات على أساس الاقتناع الكامل بها – سوف يستثنى من تحليلنا، وبالتالى سيرتكز هذا التحليل على النوعين الآخرين من الظروف .

<u>ثانياً</u> : قبول السلطة :

أن الاقتراحات التى يتقدم بها فرد ما داخل المنظمة، مستهدفاً من ذلك تصرفات معينة من الغير، تأخذ أشكالاً مختلفة . فقد تكون شفهية أو مكتوبة، ويمكن أن تسمى أوامر تعليمات أو إجراءات أو ما شابه ذلك من التسميات . والشئ الجوهرى بالنسبة لتلك المقترحات مهما كانت تسمياتها، أنها تقترح تصرفاً معيناً من الغير تجاه مسألة معينة، وإذا لم يقبل الاقتراح، فلن تكون هناك سلطة أو ممارسة للسلطة .

ولتوضيح فكرة قبول السلطة طبقاً للمفهوم الحديث، نسوق المثال التالى: لو أن وكيل أحد المصالح الحكومية رأى ضرورة تعيين أحد الخبراء الاقتصاديين للاستفادة بخبرته، وكان من رأيه أن هذا الخبير يجب أن يكون حاصلاً على درجة الدكتوراه فى تخصصه، وعند عرض الاقتراح على رئيس المصلحة، كان من رأيه الاكتفاء بحصول الخبير المقترح على درجة الماجستير فقط مع توفر فترة معينة من الخبرة العملية، فإذا أصر كل منهما على رأيه فلن يكون هناك مجال لممارسة السلطة وبالتالى قبولها . أما إذا رضخ وكيل الإدارة لاقتراح الرئيس ووافق على تعيين الخبير المذكور بدرجة الماجستير، فمعنى ذلك أنه قبل السلطة حتى ولو لم يكن مقتنعاً اقتناعاً ذاتياً بسلامة هذا الاقتراح .

وعلى العكس من ذلك فإن رئيس المصلحة قد يوافق على ضرورة أن يكون الخبير المذكور حاملاً لدرجة الدكتوراه وذلك رغم عدم اقتناعه بأهمية ذلك . وهنا يقال أن الرئيس قد قبل السلطة من الوكيل الذى يعتبر مرؤوساً فى نفس الوقت .

أن هذا الحالة الأخيرة قد تبدو غريبة لأذهان الكثيرين، والسبب فى ذلك أنها تعنى أن المرؤوس يمارس سلطة على الرئيس . ومما يزيد فى غرابة هذه الفكرة أن النظرية التقليدية للسلطة ترتكز على أساس جوهرى وهو انتقال السلطة فى اتجاه واحد، أى من أعلى إلى أسفل ومن خلال الخطوط الرسمية للسلطة . وبالرغم من أن المثال السابق نادر الحدوث، إلا أنه لا يوجد ما يمنع حدوثه فى التنظيمات الحكومية وغير الحكومية، بل أنه يحدث بالفعل عندما يثق الرئيس فى قدرة أحد المرؤوسين ونظرته الموضوعية للأمور، وبالتالى فإنه – أى الرئيس – قد يقبل الاقتراحات التى يقدمها هذا المرؤوس حتى ولم يكن مقتنعا بها، وهذا يعنى مرة أخرى قبولاً للسلطة من جانب الرئيس، أى أن السلطة – طبقاً لهذا المفهوم – يمكن أن تنتقل من أسفل إلى أعلى، على عكس الافتراض الرئيسى للنظرية التقليدية .

معنى ما تقدم أن استعداد الفرد لتنفيذ المقترحات بصرف النظر عن مدى اقتناعه بوجاهتها يمثل العامل الأساسى فى علاقات السلطة . وبناء عليه، إذا اتخذ أحد الموظفين فى التنظيم سلوكاً معيناً تجاه مسألة معينة، على أساس أنه قارن بين البدائل المختلفة واقتنع أن ذلك السلوك هو الأفضل، فإنه فى هذه الحالة لم يقبل السلطة .

وينبغى ملاحظة القول باستبعاد الظروف التى يعتمد فيها قبول السلطة على الاقتناع، فإن هذا الاستبعاد يعنى أساساً الحالات التى يعتقد فيها الفرد أن الاقتراح المقدم إليه اقتراح صحيح . أو بمعنى آخر، ليس من الضرورى أن يقتنع الفرد بأن الاقتراح أو الأمر الموجه إليه اقتراحاً صحيحاً . ومعنى ذلك أن الفرد قد يقبل الاقتراح أو الأمر رغم اعتقاده بعدم صحته، ويكون القبول هنا مبعثه الاقتناع بأنه يجب عليه قبول الأمر أو الأحسن أن يقبله . وبالرجوع إلى المثال السابق التعرض له، فإذا فشل رئيس المصلحة فى إقناع الوكيل بأنه يكفى حصول الخبير على درجة الماجستير، فإن وكيل المصلحة قد يشعر بأنه لابد وأن يرضخ لإصرار رئيسه حتى

لا يثير غضبه، أو نتيجة لشعوره بأن لرئيسه الحق فى أن يقرر شيئاً حتى ولو اختلف مع رأيه . ومهما كانت الأسباب التى يراها المرؤوس ضرورية لقبول الاقتراح المقدم من الرئيس دون أن يكون مقتنعاً بوجاهته أو صحته . فهذا يعنى قبولاً للسلطة التى يتمتع بها الرئيس .

ثالثاً : حدود السلطة :

هناك دائماً حدود للطاعة، أو بمعنى آخر أنه إذا حاولنا أن نحمل السلطة خارج نطاق نقطة معينة يمكن أن نسميها منطقة موافقة المرؤوس، فإننا سنواجه التمرد وعدم الطاعة من الآخرين . وهذا التمرد يأخذ عدة أشكال منها "تسيان" إطاعة الأمر، محاولة إعاقة التنفيذ، رفض الطاعة، أو حتى الاستقالة بدلاً من تنفيذ الأمر .

أن الفرد الذى يقبل السلطة ينبغى أن يفهم ما هو مطلوب منه، ومن ثم فإن أحد الحدود الرئيسية للسلطة هو صعوبة إيصال المقترحات بطريقة مناسبة . ولذا فإن وجود نظام فعال للاتصال داخل التنظيم، من شأنه أن يحقق الفهم المشترك، وهذا يقلل من عوائق الممارسة السليمة للسلطة .

ومن ناحية أخرى، فإن المقترحات أو الأوامر التى تتعارض مع الأفكار أو المبادئ الرئيسية للمرؤوس، أو تهدد مصلحته الشخصية، سوف تواجه بمقاومة من ذلك المرؤوس، وبالتالى يصبح من الأمور العسيرة الحصول على موافقة المرؤوس على تنفيذ تلك الأوامر .

يضاف إلى ما سبق أن الأوامر الصادرة قد يكون من الصعب تنفيذها، لأن المرؤوس يفتقد القدرة الذهنية أو الموارد المادية الضرورية لتنفيذها . وهذه المشكلة تعتبر من المشاكل المألوفة فى الدوائر الحكومية، حيث قد توافق الهيئات التشريعية على إصدار قانون ما يلزم أحد المصالح باتيان تصرف معين، أو تنفيذ مشروع معين، ومع ذلك لا تقوم تلك المصلحة بتنفيذ ما طلب منها لسبب بسيط

وهو عدم وجود اعتمادات مالية كافية، أو نقص الكفاءات البشرية القادرة على التنفيذ .

يتضح مما سبق أن عدم فهم المرؤوس لما هو مطلوب منه، وتعارض الأمر مع مصلحة المرؤوس ومبادئه، وافتقاد القدرة الذهنية أو الموارد اللازمة، تعتبر كلها من العوامل التى تحد من قبول المرؤوسين للسلطة . وسوف تتعرض فى موضع لاحق للدوافع التى تقود المرؤوسين وتدفعهم إلى قبول السلطة، وهى الدوافع التى تحدد سلوك العاملين فى المنظمة .

رابعاً : السلطة وتقسيم العمل :

ما هى فائدة السلطة ؟

وكيف يمكن أن تسهل من السلوك المتعاون داخل المنظمة ؟

إن السلطة ضرورية لتحقيق درجة أكبر من المرونة عند تقسيم العمل لغرض إصدار القرارات . أما من حيث تسهيل السلوك المتعاون، فإن كل فرد داخل المنظمة يقوم بالاختيار بين عدد لا حصر له من أنواع السلوك والتصرفات، وعند اختياره لسلوك معين، فهذا يعنى أنه – من ناحية – يكون مقتنعاً بوجوب قيامه بعمل معين، ومن ناحية أخرى، فإن هذا يعنى أيضاً قبوله لاقتناع الآخرين بأهمية القيام بهذا العمل – أى قبوله للسلطة، وفى حالة عدم وجود قبول للسلطة، فإن كل فرد سوف يتصرف بما يتراءى له، وبما يعتقد أنه التصرف الصحيح، وبالتالى لا يتقبل رأى الآخرين . ومعنى ذلك أن كل عضو سوف يأخذ نفسه موقفاً معيناً، وأن كل قرار يصدر يجب أن يمر بسلسلة لا حصر لها من محاولات اقتناع كل فرد بذلك القرار . وفى مثل هذه الظروف – أى دون قبول السلطة – فإن السلوك المتعاون داخل المنظمة لا يمكن أن يتحقق .

خامسا السلطة والتخصص

إذا كانت السلطة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتقسيم العمل كما أوضحنا، فإن ارتباطها بالتخصص يكون أكثر وثوقاً . والواقع فإن استخدام السلطة للحصول على مزايا التخصص ليس أمراً مقصوراً على المنظمات فحسب، بل هو من الظواهر المألوفة فى حياتنا اليومية . فعندما يقبل الفرد اقتراحاً من طبيبه بتناول نوع معين من الأدوية، وعندما يوافق نفس الشخص أو آخر على نصيحة محامية بضرورة النص على شرط معين فى عقد من العقود التى يبرمها مع الغير، فإن ذلك يعنى قبولاً للسلطة . وسبب القبول فى هاتين الحالتين أنه لا يملك الثقافة الطبية أو القانونية اللازمة . وبالتالى فإنه يقبل الاقتراحات المقدمة من الأفراد الذين يملكون الثقافة والخبرة، ويحدث ذلك دون معرفة من جانب هذا الشخص بالأسباب التى تدعو الطبيب إلى التوصية بنوع معين من الدواء دون سائر الأنواع الأخرى، أو الأسباب التى تدعو المحامى إلى التمسك بشرط معين . وهذا يعنى أن التخصص يساعد على قبول السلطة . وما نجده فى الحياة اليومية من الأمثلة المشابهة، نجده أيضاً فى التنظيمات الإدارية من حيث ارتباط قبول السلطة بظاهرة التخصص .

ويلاحظ أن الاختلاف الجوهرى الوحيد بين قبول السلطة فى المنظمة وبين قبول السلطة فى النواحى غير التنظيمية، أن السلطة فى الحالة الأولى تستخدم بمعدل أكبر وبطريقة أكثر تنسيقاً، كأداة لتحقيق التخصص فى عملية إصدار القرارات داخل التنظيم، أكثر مما تستخدم فى أى مجال آخر خارج التنظيمات الإدارية . ومما يعزز هذا الرأى أن الجزء الأكبر من العمل الذى ينجز بواسطة أعضاء المنظمة – خصوصاً بواسطة أفراد الإدارة – يتمثل فى وضع مقترحات لتحديد سلوك الآخرين . علاوة على ذلك فإن معظم القرارات التى تصدر داخل المنظمة هى فى الواقع عملية جماعية مركبة، وهذا يعنى أنها ليست نتاج فرد واحد، بل نتاج مجموعة متكاملة من عمليات التخطيط والمناقشة الاتصال، التى تشمل أعداداً كبيرة من الأفراد .

والواقع أن عملية صنع القرارات وإصدارها هى عملية متشابكة ومتداخلة، ويشترك فيها أعداد هائلة من الوحدات التنظيمية المختلفة كل فى مجال تخصصه . وعلى سبيل المثال، فإن قرار إحدى المصالح الحكومية بالتعاقد مع مرود معين يمر بمراحل متعددة منها تقرير الحاجة إلى الصنف المراد الحصول عليه، وهذا تقرره الإدارات التى تحتاج إلى هذا الصنف، بعد ذلك تشترك الإدارة المالية بإبداء الرأى فى مدى توفر الأموال اللازمة، بعد ذلك تقوم إدارة المشتريات بالإعلان عن حاجتها ودعوة الموردين إلى التقدم بعطاءاتهم، وبعد ورود العطاءات تشكل لجنة لبحثها والمقارنة بينها واختيار أفضلها، ويتم الاتصال بالمورد الذى تم اختياره للإتفاق معه على الأسعار والشروط، بعدها تتولى الإدارة القانونية كتابة العقد والشروط الجزائية اللازمة وهكذا . وجميع هذه المراحل تتم بعد مراجعة السياسات الموضوعة، والتى تعبر عن رغبة المصلحة الحكومية موضوع البحث، على أساس أن تلك السياسات تمثل إرشادات لما يجب عمله للوصول إلى قرار بشأن موضوع ما . ولا يخفى علينا أن تلك المراحل تخضع لأنواع معينة من الضغوط والمساومات غير المرئية، وجميع هذه المظاهر لا يمكن أن تظهرها خطوط السلطة الرسمية، ولذلك يقال أن دراسة السلطة من خلال هيكل العلاقات الرسمية فقط يعتبر عملاً مضللاً، وبالتالى لا يمكن أن يظهر الطريقة الفعلية التى يظهر فيها القرار المعين إلى حيز الوجود .

أن المناقشة السابقة تظهر إلى حد كبير العلاقة بين السلطة وتقسيم العمل والتخصص، كما تظهر دور السلطة فى عملية اتخاذ القرارات من خلال المراحل المختلفة لهذه العملية . والواقع أن الإلمام العميق بوظائف واستخدام السلطة فى المنظمات الإدارية لا يتحقق إلا بتحليل البواعث التى تدفع العاملين فى المنظمة إلى الطاعة – أى قبول السلطة .

سادساً : بواعث قبول السلطة :

بعض الأفراد داخل المنظمة قد ينسى تنفيذ عمل معين رغم وضوح التعليمات الصادرة بذلك، والبعض الأخر قد يكون أكثر صراحة ويرض علانية تنفيذ أمر ما . وجميع هذه الظواهر، وغيرها كثير، تثير سؤالاً هو : لماذا يكون من السهل الحصول على طاعة بعض الناس دون البعض الأخر ؟ وهذا السؤال لابد أن يتبعه سؤال أخر هو : لماذا يقبل المرؤوسون أمراً من الرئيس ولا يقبلون نفس الأمر من رئيس أخر؟

أن الإجابة على السؤالين السابقين واحدة، وهى أن هناك دوافع أو بواعث معينة تؤدى إلى حدوث الطاعة . وهذه البواعث فى : الثقة، الانتماء، الجزاءات، الحق القانونى .

١ القبول المبنى على الثقة :

أن الناس يقبول الاقتراحات والتوجيهات الصادرة من الأفراد الذين يثقون فيهم . ولكما زاد معدل الثقة، يزداد معدل القبول .

وفى أى منظمة إدارية يوجد دائماً عدد من الأفراد الذين يتمتعون بنفوذ قوى أو سلطة أكبر، وذلك بسبب إنجازاتهم الماضية، السمعة المعروفة عنهم، أو لغير ذلك من الأسباب . وهؤلاء الأفراد تقبل اقتراحاتهم وتوجيهاتهم بسهولة دون تحليل أو مراجعة أو شك فى حكمتهم، وحتى فى الحالات التى لا تقبل فيها اقتراحات هؤلاء الأفراد، فإن عدم القبول أو الرفض وقتئذ يتميز بالأحجام والتردد، أو نتيجة ضغط واقع على الرافضين من سلطة أعلى .

ومن مظاهر قبول السلطة المبنى على الثقة، قيام أحد المديرين بالتوقيع على الخطابات التى أعدها سكرتيرة أو مدير مكتبه دون قراءتها أو مراجعتها بسبب ثقته فى مرؤوسه وفى قدرته عل التصرف السليم فى هذا الصدد . وفقاً لهذا المثال يمكن القول بأن السكرتير المذكور يباشر نوعا من السلطة على رئيسه .

وفى أى منظمة ضخمة، فإن الرئيس الأعلى لا يملك فى الكثير من الحالات إلا قبول بعض المقترحات التى ترفع إليه من المستويات السفلى على أساس من الثقفة، ودون أن يدرسها دراسة وافية . وفى حالات أخرى قد يرفض هذه المقترحات دون ذكر الأسباب، أو بناء على شعور شخصى غير معروف . والقبول المبنى على الثقة فى هذا المثال مبنى على افتراض عملى مؤداه أن القائد الأعلى فى المنظمة لا يمكن تصور قيامه بدراسة وتقييم كل المقترحات التى تصل إليه قبل الموافقة عليها أو رفضها، والتمسك بذلك معناه إغراق هذا القائد فى بحر من الأوراق والمستندات التى تنتظر الدراسة . ولذلك – ومن الناحية العملية – فإنه يقبل بعض هذه المقترحات دون دراسة، ولكن على أساس الثقة فى مقدميها .

ويلاحظ أن قبول السلطة بناء على الثقة، أو بمعنى أخر، الطاعة المترتبة على الثقة ليست ظاهرة مقصورة على المنظمات الإدارية فحسب، بل هى فى الواقع ظاهرة عامة ومألوفة فى سائر أوجه النشاط الإنسانى . ويمكن أن يقال فى هذا الصدد أن ثقة المريض فى الطبيب، وثقة صاحب السيارة فى الميكانيكى . وثقة الفرد فى الاستشارة أو الرأى الذى يبديه محامية، كل ذلك يمثل أمثلة من أنواع الثقة التى تؤدى إلى الطاعة . والسبب فى ذلك أن الإنسان فى كثير من الحالات قد لا يكون فى موقف يسمح له بالحكم على الاقتراح المقدم له نتيجة لعدم خبرته بمجال الاقتراح وبالتالى فإنه يقبل هذا الاقتراح على أساس الثقة فى أن هذا الشخص الذى مقدمة أكثر خبرة ودراية .

٢. **القبول المبنى على الانتماء :**

أن لكل جماعة من الناس ذاتية معينة يشعر بها أفراد الجماعة . والآراء التى يعرضها فرد ميعن من داخل الجماعة تكون أكثر قبولاً مما لو كان فرداً خارجاً عنها . ولذلك يكون من الأفضل دائماً التحدث عن قبول السلطة بواسطة جماعة من الناس بدلاً من القبول الفردى لها .

أن تكوين جماعة من الناس يتضمن دائماً تنمية قيم وأفكار وعادات يعتنقها أفراد الجماعة وتربط بينهم بشعور من الانتماء . لذلك فإن المقترحات التى يقدمها أحد أعضاء الجماعة ينظر إليها باعتبارها انعكاساً لأفكار المجموع، وداخل إطار المعتقدات المتعارف عليها بينهم، وبالتالى تلقى استجابة سريعة منهم، بعكس ما إذا كانت تلك المقترحات خارجية عنهم .

أن الظاهرة السابقة تبدو بصورة خاصة عند الحرفيين وأصحاب المهن الخاصة والمجموعات المتميزة من الأفراد، وأعضاء النقابات العمالية وما شابه ذلك . فإذا كان الاقتراح المعين مقدماً من أحد أعضاء نقابة ما، فإن باقى الأعضاء يكونون أكثر استجابة لقبوله مما لو قدم من خارج النقابة، حتى ولو كان هذا الاقتراح لا يتصل بطبيعة عملهم المهنى . وبالمثل فإن المقترحات التى يتقدم بها رئيس اتحاد إحدى الكليات الجامعية تلقى استجابة أكبر من جانب الطلاب مما لو جاءت من مصدر خارج عن التجمعات الطلابية .

ويلاحظ أن الظاهرة السابقة لها تأثيرها على عملية اتخاذ القرارات داخل التنظيم، فالرئيس الإدارى الذى يستطيع أن ينمى الشعور بالانتماء بينه وبين الجماعة من المرؤوسين الذين يشرف عليهم، فإن جميع القرارات التى يصدرها ذلك الرئيس تلقى قبولاً أكبر من جانبهم . وعلى العكس من ذلك فإن المدير الذى ينعزل عن مرؤوسيه، ينظرون إليه باعتباره خارج نطاق القيم والمبادئ والعادات التى يؤمنون بها، ومن ثم فإن مقترحاته، تكون دائماً موضع تساؤل .

٢. القبول والجزاءات :

أن أكثر الأسلحة التى يستخدمها الرئيس لتحقيق طاعة المرؤوسين هو سلاح الجزاءات .

وتنقسم الجزاءات إلى فئتين، الجزاءات السارة والجزاءات غير السارة، ويقصد بالأولى المكافآت أو أى لون من ألوان التقدير الناتج من قيام المرؤوس

بعمل ما يرضى الرئيس . أما الثانية فيقصد بها العقوبات التى يوقعها الرئيس على المرؤوسين الذين يخالفون ما يعتقد الرئيس أنه التصرف السليم .

ودائماً ما يرتبط سلاح الجزاءات فى ذهن الكثيرين بأنه مظهر من مظاهر السلطة الرسمية، وهذا يعنى أن الجزاء لا يوقع إلا من رئيس على مرؤوسيه طبقاً لخطوط السلطة كما تحددها الخريطة التنظيمية، أما الشئ غير المألوف فهو حدوث العكس، أى قيام المرؤوسين بتوقيع الجزاء على الرئيس، وهو ما يسمى الجزاءات غير الرسمية .

الجزاءات والسلطة الرسمية :

أن العلاقة بين سلطة توقيع الجزاءات وبين المستويات التنظيمية يمكن النظر إليها بصورة عامة من خلال المثال التالى :

عندما ينضم فرد ما إلى المنظمة، فإنه يقبل نظاماً معيناً من العلاقات التى تحد من حريته الشخصية ومجال تصرفاته . ويقبل الفرد هذا التحديد نتيجة لشعوره بأن الانتماء إلى المنظمة فى ظل تلك القيود يكون أفضل له من بديل أخر، ولكى يستمر انتماؤه إلى المنظمة كعضو فيها، فإنه يجب أن يستمر فى تحمل الإجراءات المعقدة التى تكون فى مجموعها قواعد السلوك الرسمى للمنظمة .

وبالرغم من أن سلطة فصل العامل لا تتركز فى أيدى فرد واحد داخل المنظمة بسبب نظم التقييم ووجود إدارات مركزية للأفراد، وبسبب وجود النقابات أيضاً، غلا أن هذه السلطة توجد فى نفس الوقت داخل المنظمة فى شكل إجراءات معينة .وهذه الإجراءات تكون موجودة ومعلناً عنها ومعروفة باعتبارها عقوبات تنظيمية توقع فى حالات معينة . وبالرغم من أن هذه العقوبات ليست حقاً فردياً للرؤساء كما أوضحنا . إلا أنها ترتبط بالمراكز الرسمية كما تحددها الخريطة التنظيمية الرسمية، وبالتالى فإن وجودها بهذه الصورة يزيد من سلطة الرؤساء الذين يشغلون تلك المراكز .

حدود الجزاءات

أن سلطة توقيع الجزاءات محدودة دائماً بغض النظر عن الرغبة الشخصية لصاحب السلطة فى توقيع الجزاء . وبالنسبة للمنظمات العامة، فإن معظم العاملين فيها يخضعون لنظام ثابت للخدمة المدنية . وهذا النظام يستثنى فى كثير من الأحوال سلطة التعيين والفصل من السلطات التى يتمتع بها رئيس المصلحة الحكومية المعينة . وفى حالات كثيرة، فإن سلطة الفصل النهائى تأخذ طريقها إلى ساحات القضاء، وعادة ما يكون الفصل مرهوناً بظروف معينة ينص عليها صراحة فى القانون . وليس من الضرورى أن يكون العامل فى جميع الحالات قد أحدث المخالفات التى تبرر توقيع عقوبة الفصل عليه بالصورة التى يحددها القانون، وإن كان ذلك لا يعنى أنه لم يحدث مخالفات بالمرة .

وبخلاف الناحية القانونية، فإن سلطة توقيع الجزاءات قد تكون محدودة نتيجة لظروف أخرى مثل نقص التخصصات فى مجال معين . وفى هذه الحالة قد يتردد الرئيس فى توقيع عقوبة الفصل على مرؤوس معين خوفاً من عدم وجود من يحل محله فى التخصص المطلوب .

نخلص مما سبق إلى أن هناك ثلاثة مبادئ رئيسية تحكم عملية توقيع الجزاءات وهى :

أ. أن العقوبات لا ترتبط دائماً بالمستويات الرسمية للتنظيم، وبالتالى فإن المرؤوسين يمكن أن يوقعوا عقوبات على الرئيس .

ب. أن المنظمات تستطيع دائماً أن تنجز أعمالها حتى فى حالة عدم تمتع الرؤساء بسلطة توقيع جميع الجزاءات التنظيمية .

ج. أن العقوبات ليست دائماً الطريقة الصحيحة للمارسة السليمة للسلطة الرسمية .

٤. القبول " القانون " للسلطة .

لازال هناك سبب أخر يفسر لماذا يقبل المرؤوسون المقترحات المقدمة من الرؤساء . وهذا السبب – وان كان أقل منطقاً من الرغبة فى تجنب توقيع العقوبات – إلا أن له أهميته فى هذا الصدد . ويمكن تفسير هذا السبب بأن الأفراد يقبلون المقترحات المقدمة من شخص آخر يملك السلطة أو الحق القانونى فى تقديمها اقتناعاً منهم بضرورة التمشى مع " قواعد الفريق " الموضوعة، أى القواعد التى تحدد العمل الجماعى .

ويمكن تفسير فكرة القبول القانونى للسلطة بالقول بأن الفرد خلال مراحل نموه المختلفة يتعلم دائماً أن هناك قواعد ومعتقدات وقيماً ومبادئ يجب أن يأخذها كما هى ويتبعها فى تصرفاته مع الغير . وعندما يكون الفرد طفلاً صغيراً مثلاً يلعب مع أقرانه لعبة جماعية كلعبة كرة القدم، فإنه يتعلم أن هناك قواعد معينة للعبة يجب أن يرضخ لها، وأن هذه القواعد لا يمكن أن تشكل لكى تناسب رغباته الشخصية، وأن حكم المباراة دائماً على حق لأنه يطبق " قواعد الفريق "، هذا المثال وغيره كثير . يوضح أن الفرد يتعلم أنه فى مواقف معينة يجب أن يتلزم بما يتفق عليه أعضاء الجماعة لكى يبقى عضواً فيها .

وعندما يعمل الأفراد فى منظمات إدارية، فمن الطبيعى أن يشعروا بضرورة الخضوع للقواعد والإجراءات التنظيمية، التى تحدد كيفية أداء الأعمال، وكيفية التعامل مع مشاكل معينة عند ظهورها، وكيفية حل المنازعات المختلفة بين أعضاء التنظيم وهكذا .وهذه القواعد تحدد أيضاً أنه فى ظل ظروف معينة يجب أن يقبل أفراد معينون المقترحات المقدمة من أفراد محددين، أو التماس النصح من شخص ما، أو الالتزام بخطوات ما فى التعامل مع ظاهرة معينة . وبصفة عامة، فإن جميع هذه النواحى تمثل فى حقيقتها " قواعد الفريق " التى يشعر الفرد بأنها واجبة الاتباع وواجبة التطبيق، أو بمعنى أخر، فإن العاملين فى المنظمات يشعرون فى

حالات كثيرة بأنه ينبغى عليهم قبول سلطات معينة لأنها تكون بمثابة السلطة القانونية الواجبة الاتباع .

ويمكن توضيح الفكرة السابقة بالمثال العملى التالى :

بعد التخرج من كلية التجارة، تقدم أحد الأفراد للعمل بإحدى وزارات الحكومة . وبعد اجتياز اختبارات التعيين، تقرر تعيينه فى إدارة الأفراد التابعة لوزارة الزارعة مثلاً . وكان عمله هو حفظ سجلات أداء الموظفين . وعند استلام العمل خصص له مكتب معين، كما زود أيضاً بكتيب للتعليمات يشرح له التصرفات ا لمطلوب منه أداؤها فى ظروف معينة، كما يحدد علاقاته مع الآخرين، ويوضح له أن يتوقع من هذا الشخص، وأن يتوقع هو لنفسه، الالتزام بتلك التعليمات . ومن ثم يصبح من الأمور غير المألوفة أن يقرر ذلك الشخص تغيير طريقة حفظ السجلات المعمول بها لأنها غير فعالة من وجهة نظره، أو الاعتراض على الرئيس المخصص له والمطالبة برئيس أخر . ومعنى ذلك أن الموظف الجديد سوف يتبع " قواعد الفريق "، أى الإجراءات المطبقة فى التنظيم الذى ينتمى إليه .

الفصل الحادى عشر
المسئولية العامة

مقدمـة :

إذا كانت السلطة تعنى الحق فى طلب الطاعة من المرؤوسين عن طريق القيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام بعمل ما، فإن المسئولية تعنى الالتزام بأداء العمل المعين، أو إنجاز الهدف المعين بالطريقة المنصوص عليها، وفى الفترة الزمنية المحددة، وفى حدود الإمكانيات المالية المخصصة .

وحيث أن منظمات الإدارة العامة تنشأ لغرض أساسى وهو تقديم الخدمات العامة لجماهير المواطنين، فإن مسئولية هذه المنظمات تأخذ مفهوماً خاصاً . وقد عبر بعض الكتاب عن مفهوم المسئولية بالنسبة للمنظمات الحكومية كالآتى :

" إذا كانت هناك وحدة تنظيمية يرأسها فرد معين يكون مسئولاً عن أنشطة هذه الوحدة، عندئذ يمكن القول أن هناك مركزاً للمسئولية، وكل منظمة لها على الأقل هدفاً واحداً أو أهدافاً متعددة، وتوجد المنظمة عادة لتحقيق هذا الهدف أو هذه الأهداف " .

أولاً : حدود المسئولية العامة :

بصفة عامة، فإن الوحدات الإدارية الحكومية تكون مسئولية عن أعداد السياسات العامة وتنفيذها .

وقد سبق القول بأن الفكر الإدارى القديم كان يصر على أن الإدارة العامة تختص بتنفيذ السياسات العامة فقط ولا دخل لها بعملية أعداد ووضع هذه السياسات . ومهما كانت الأسباب التى تبرر ذلك الفصل بين السياسة والإدارة، فقد ثبت للفكر الإدارى المعاصر أن ذلك يؤدى إلى نتيجة حتمية وهى السلوك غير المناسب أو السلوك الخاطئ من جانب الحكومة فى التعامل مع مصالح الجماهير .

فالسياسات ما هى إلا وسائل لتحقيق الأهداف التى تتمثل فى تقديم إطار متكامل من الخدمات التى يحتاجها المجتمع . وهذه السياسات فى حد ذاتها لا تعنى شيئاً إذا لم تنفذ بطريقة ملائمة، وهذا بدوره يتوقف على مدى تفهم المنفذين لها ومدى تمثيلها للواقع . وبالتالى فإن وضع السياسة وتنفيذها هما ظاهرتان متلازمتان، وكلما زاد هذا التلازم تصبح السياسات أقرب إلى الواقع، ويصبح تنفيذها أكثر كفاءة . ومن هنا فإن ارتباط السياسة بالإدارة يصبح أمراً حيوياً .

أن الجدل القائم حول السياسة والإدارة لم يعد يعنى بمسألة هل تشترك الأجهزة الإدارية فى وضع السياسات أم لا، بل بكيفية المساهمة السليمة والفعالة فى أعداد ووضع السياسات العامة . وهذه المساهمة تأخذ الأشكال التالية :

١. المساهمة الفنية : حيث تتولى الأجهزة التشريعية تحديد النتائج المرغوبة أو الأهداف المطلوب تحقيقها، وتترك للأجهزة الإدارية تحديد واتباع الوسائل اللازمة للتطبيق، وذلك اقتناعاً من جانب الأجهزة التشريعية واعترافاً بأهمية الخبرة التى تمتع بها الأجهزة الإدارية .

٢. المساهمة فى التخطيط الاجتماعى : طبقاً لهذا النوع من المساهمة، فإن المشرع لا يعرف بالضبط وبالتفصيل الأهداف أو النتائج المراد تحقيقها . وبالتالى يصرح للأجهزة الإدارية بوضع قواعد محددة للتصرف تخطيط أهداف الأنشطة الحكومية .

٣. المساهمة فى التوفيق بين المصالح المتعارضة : هنا يطلب المشرع من السلطة الإدارية وضع إطار متوازن لتحقيق المساواة والتوافق بين المصالح المتعارضة للجماعات المختلفة، حيث يؤخذ هذا الإطار كأساس للتفاوض مع تلك الجماعات .

وبالإضافة إلى ما سبق، فإذا كانت الأجهزة الإدارية فى الدولة تطالب دائماً بسياسة تشريعية ثابتة وواضحة وتتفق مع القيم الرئيسية للمجتمع، فإن مسئولية هذه الأجهزة تتمثل فى توقع المشاكل الجماهيرية وأعداد السياسات البديلة للتعامل معها ودراسة الآثار المحتملة لكل بديل، ثم رفع هذه البدائل إلى الأجهزة التشريعية مشفوعة بالتوصيات اللازمة . والأجهزة الإدارية أقدر من أى جهة أخرى على النهوض بهذه المسئولية نظراً لاتصالها المباشر بالجماهير من ناحية، وخبرتها بحدود الإمكانيات الفنية والبشرية اللازمة لتنفيذ السياسات من ناحية أخرى .

ثانياً : تعدد المسئولية :

نظراً لأن المنظمات الحكومية تستهدف تقديم الخدمات العامة بما يحقق الصالح العام، فإنها تعمل فى إطار تشريعات وقوانين ولوائح الدولة، كما تخضع للمساءلة فى حالة الخطأ من الأجهزة القضائية المختصة . لذلك فإن مسئولية هذه المنظمات تتعدد على الوجه التالى :

١. المسئولية الجماهيرية .
٢. المسئولية التشريعية .
٣. المسئولية التنفيذية .
٤. المسئولية المهنية .
٥. المسئولية القضائية .

فى القرن التاسع عشر كان تعيين الإداريين فى المنظمات الحكومية يتم عن طريق صناديق الانتخاب، وهذا يعنى أن مسئولية هؤلاء الإداريين تتحدد أساساً أمام جماهير الناخبين . ولكن هذا النظام ألغى تماماً، وأصبح التعيين يتم من خلال جهاز إدارى متكامل تشرف عليه الهيئات المختصة داخل الدولة . وهذا التحول لا يعنى إطلاقاً تغيراً فى أهمية الرقابة الشعبية على المنظمات الحكومية . كل ما فى الأمر أن هذا الشكل الرقابى لا يتضمن الممارسة السليمة للمسئولية الإدارية كما هو

الحال عندما يتولى المهمة الرقابية أجهزة تنفيذية وتشريعية متخصصة . ومما يعزز هذا الاتجاه، أن بعض الحكومات فى الوقت الحاضر تهدف إلى الحصول على التعاون الاختيارى من جانب الجماهير، بما يساعد على النهوض بالمسئوليات العامة، وهذا التعاون يأخذ شكل البرامج التى تهدف إلى إبلاغ الجماهير بالخدمات المتاحة والأهداف التى تلتزم بها المنظمات الإدارية المختلفة، وبالإضافة على ذلك، فإن المنظمات الحكومية الحديثة تتضمن جهازاً متخصصاً لدراسة اتجاهات الجماهير والمشاكل التى تواجهها فيما يتعلق بالحصول على الخدمات العامة، وكذلك البحث فى الانتقادات التى يوجهونها إلى المظاهر السلبية للروتين الحكومى، وغير ذلك من النواحى التى تؤثر فى كفاءة المنظمات الحكومية . ولا يخفى علينا المزايا التى يمكن أن يحققها هذا النوع من التعاون .

وعند محاولة صياغة المسئولية الجماهيرية فى شكل قواعد محددة . فإن ذلك يتطلب تحديد المركز القانونى للأفراد إزاء المرافق أو التنظيمات العامة .

المسئولية الجماهيرية وجماعات المصالح :

أن الهيئات الإدارية فى الدولة تكون مسئولة عن تحقيق التوازن الضرورى بين مصالح القوى المتصارعة أو جماعات الضغط داخل البلد . وهذه المسئولية نابعة من مسئولية الحكومة فى المحافظة على مصالح الجماعات المختلفة من الجماهير فى صورة متوازنة لكى لا تطغى إحداهما على الأخرى، وفى هذا الصدد فإن المشرع عادة ما يحول إلى الهيئات الإدارية مسئولية محددة وهى التفاوض مع تلك الجماعات بغرض تحقيق التوافق بين مصالحهم، ويفعل ذلك عادة أما بسبب كونها تحتاج إلى توفر خبرة من نوع ما، وأنواع معينة من المعلومات التى لا تتوفر للأجهزة التشريعية . وبالتالى يتولى المشرع تفويض السلطة إلى الهيئات الإدارية لأداء تلك المهمة، وعندئذ تلتزم بمسئولية وضع القواعد الضرورية لتحقيق التوازن المطلوب، وفى الحالتين، فإن مسئولية الهيئات الإدارية تكون

واضحة، وهى تفهم ما طلبه منها المشرع، ثم إدارة أعمال المنظمات التى تشرف عليها بما يتفق مع تلك الرغبة .

وليس من الضرورى أن يكون التدخل عن طريق المشرع فى جميع الأحوال . والواقع أن الهيئات الإدارية المذكورة قد تجد لزاماً عليها أن تتعامل مباشرة مع مراكز القوى وجماعات المصالح . ويرجع ذلك إلى حقيقة أن التنظيم الحكومى الذى تديره هيئة إدارية ما، والقانون الذى تلتزم به الإدارة، ما هما إلا نتيجة للضغط الذى تمارسه جماعات المصالح، أو على الأقل، فإن هذا الضغط يدخل ضمن العوامل التى أسهمت فى وجود التنظيم، ومن ثم فإن الشئ الطبيعى هو استمرار تلك الجماعات فى محاولة الاحتفاظ لنفسها بصوت ما فى تنمية وتوجيه برامج التنظيم بما يتفق مع مصالحهم . وكلما زاد مجال النشاط الذى يزاوله التنظيم، فإن اهتمام الجماعات يتحول من الضغط عن طريق الأجهزة التشريعية إلى الضغط المباشر .

إن ضغط جماعات المصالح بالصورة السابقة سواء فى أعداد السياسات العامة أو فى تنفيذها له ما يبرره نتيجة لعدة أسباب منها :

- ضمان التوازن والتعادل فى الغرض بالنسبة لجميع الجماعات .
- أن أعداد التشريعات التفصيلية التى تغطى مسائل معقدة يتطلب توفر معلومات دقيقة لا يمكن أن تتوفر لدى أكثر الأفراد الإداريين كفاءة . وهذه المعلومات لا يمكن الحصول عليها إلا من جماعات المصالح أنفسهم .
- أن مساهمة الجماعات فى وضع السياسات التى تسير عليها التنظيمات العامة يجعل من السهل قبول البرامج التى تقدمها والرضا عنها .

٢. المسئولية التشريعية :

أن المنظمات العامة يجب أن تكون مسئولة أمام المجالس التشريعية للدولة وذلك من خلال الرؤساء التنفيذيين (الوزراء)، وهذه المسئولية تغطى مدى ارتباط تلك المنظمات بالإطار العام لسياسات الدولة، وأيضاً مستوى الإنجاز المتحقق .

أن المجالس التشريعية والنيابية تمثل أساس النظام الديموقراطى، وبالتالى فإن مسئولية التنظيمات العامة أمام تلك المجالس يمثل مبدأ هاماً من مبادئ الديموقراطية السياسية . وإذا كان هذا المبدأ يعطى الحق للمجالس النيابية إلى فرض الرقابة على المنظمات العامة، فإن هذه الرقابة كما قلنا يجب ألا تكون رقابة لصيقة أو تفصيلية لأن التدخل التفصيلى يؤدى إلى تأخر المنظمات فى أداء الخدمة، كما يفقد القائمين عليها الثقة فى أنفسهم من حيث القيام بالمبادرات التى يمكن أن تسهم فى رفع كفاءة المنظمات .

وفى تأكيد أهمية مسئولية المنظمات العامة يقول البعض :

" أن كل فرد يعمل فى مجال الخدمة العامة سوف يوافق أنه لا يوجد شئ يدفع المنظمات العامة إلى محاولة الإجادة فى عملها، والحرص الكامل فى معالجة مصالح الجماهير، والاحتفاظ بسجلات أداء صحيحة، إلا خوفهم من المساءلة أمام المجالس النيابية :

ولقد أثير جدل حول ما إذا كانت رقابة المجالس النيابية على التنظيمات العامة تتم بطريقة مباشرة أم بطريقة غير مباشرة – أى من خلال الوزير المختص.

ويجادل أصحاب الرأى الأول بأن المجالس النيابية والتشريعية هى التى تخلق المنظمات العامة وتحدد اختصاصاتها وتزودها بالأموال اللازمة لمباشرة نشاطها . ويضيفون إلى ذلك أن التنظيمات العامة لا يمكن أن تنتهى مسئولياتها عند الوزير المختص، لأن الوزير نفسه يكون مسئولاً أمام المجالس النيابية .

أما أصحاب الرأى القائل بالمسئولية غير المباشرة، فيقولون بأن المسئولية المباشرة أمام المجالس النيابية تعنى معارضة مبدأ وحدة القيادة، حيث تعمل المنظمات العامة فى هذه الحالة تحت نوعين من الرئاسة، رئاسة الوزير ورئاسة المجلس النيابى، وعندئذ تصبح مهمة التنسيق أكثر صعوبة . وعموماً فإن الاتجاه الحالى هو نحو تفضيل المسئولية غير المباشرة، أى من خلال الوزير المختص .

وتمارس المجالس النيابية مهمة الرقابة على التنظيمات الحكومية من خلال الوزير المختص بواسطة عدة أشكال هى :

توجيه الأسئلة :

أن أعضاء المجلس النيابى (مجلس الشعب) يتمتعون بحق توجيه الأسئلة إلى الوزراء بخصوص المنظمات التابعة لهم، وهذه الأسئلة أما أن تكون شفوية أو كتابية . والأسئلة الشفوية يجاوب عليها الوزير شفاهة، أما الكتابية فيكون الرد فى شكل كتابى . وعادة ما يكون مسموحاً لعضو المجلس النيابى بتوجيه ما يشاء من الأسئلة الكتابية، ولكن لا يسمح له إلا بتوجيه ثلاثة أسئلة فقط بطريقة شفهية، وذلك فى يوم واحد، وعادة ما يعطى للوزير مهلة زمنية قدرها عشرة أيام للإجابة على الأسئلة المكتوبة، وذلك للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لتوضيح الموقف .

المناقشة Debates

أن هذه الوسيلة تهئ فرصة هامة لدراسة ومناقشة ومراجعة مدى نهوض التنظيمات العامة بمسئولياتها . وتستخدم هذه الوسيلة فى حالات معينة مثل ظهور مشكلة تهم الرأى العام . أو مناقشة بنود وتخصيصات الميزانية . أو مناقشة تقارير الأداء السنوية .

اللجان :

أن استخدام الشكلين السابقين من أشكال الرقابة البرلمانية يعنى أن الوزير المختص يقوم بالرد بنفسه على الأسئلة المقدمة دفاعاً عن المنظمات التى يمثلها . ولكن قد يرى المجلس النيابى أن ذلك غير كاف . وبالتالى يقوم بتشكيل لجنة من أعضائه للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة من مصادرها الأصلية، على أن تتقدم بتقاريرها إلى المجلس . ومن الطبيعى أن تضم هذه اللجان تخصصات تتفق مع طبيعة الغرض الذى شكلت من أجله .

٣. المسئولية التنفيذية :

أن التنظيم الحكومى المعين يجب أن يكون مسئولاً مسئولية مباشرة أمام الوزير المختص من حيث تطابق برامجه مع البرنامج العام للوزارة، ومن حيث تمشيه وتناسقه مع برامج التنظيمات الأخرى التابعة لنفس الوزير .

يلاحظ أن المسئولية المباشرة للمنظمات العامة أمام الوزراء لا تعنى قيام الوزير بفرض رقابة تفصيلية على أنشطة تلك المنظمات . بل يكتفى بقيام الوزير بتحديد السياسات العامة لوزارته، والتوجيهات العامة والتى تمثل فى مجموعها إطار البرامج وتصرفات التنظيمات التابعة .

وحيث أن المنظمات التابعة لوزارة واحدة تمارس عادة أعمالاً متداخلة أو مكملة لبعضها البعض، فإن كفاءة أحد هذه المنظمات أو عدم كفاءته تؤثر إيجاباً أو سلباً على بعض المنظمات الأخرى . لذلك فإن المسئولية التنسيقية لهذه المنظمات تكون هامة، ويعنى بهذه المسئولية ضرورة تمشى برامج نشاط التنظيمات التابعة لوزارة واحدة مع بعضها البعض .

٤. المسئولية المهنية :

أن المنظمات الإدارية الحكومية يجب أن تكون مسئولة عن المحافظة على تنمية وتطبيق المعايير والأساليب الفنية والإدارية ذات الاتصال بنوع النشاط الذى تمارسه .

أن الحكمة وراء المسئولية المهنية أن قادة التنظيمات الإدارية بما يتاح لهم من الخبرة والمعرفة بمجال تخصصهم، يكونون أكثر من غيرهم قدرة على متابعة التقدم التكنولوجى والإدارى فى مجال تخصصاتهم . وهذه المتابعة ضرورية للاستفادة منها فى اقتراح التجديدات والابتكارات الممكن تطبيقها لرفع الكفاءة الفنية والإدارية للمنظمات التى يشرفون عليها .

ولقد أثير جدل حول فحوى وأهمية المسئولية المهنية، والمدى الذى يمكن عنده اعتبارها أحد أنواع المسئولية العامة .

فمن ناحية، نجد أن البعض يقول بأن المسئولية العامة ذات طبيعة تحديدية، بمعنى أن (س) يكون مسئولاً عن (ص) عن الأعمال التى يقوم بها (ع) . وهذا الشرط لا يتوفر فى المسئولية المهنية .

ومن ناحية أخرى "يقال أن التأكيد على المسئولية المهنية هو محاولة أخرى للترويج لفكرة الدكتاتورية المهنية التى كانت صفة مميزة للفكر الإدارى التقليدى، والذى كان يناد بالنظر إلى فئة الإداريين باعتبارهم صفوة مميزة فى المجتمع . وبالتالى فإن الانسياق وراء هذه الفكرة أنما يعنى تزويد الإداريين فى الدوائر الحكومية بسلطة إدخال ما يمن لهم من التعديلات، بحجة مسايرة الاتجاهات المهنية الحديثة .

والواقع أن الاعتراضات السابقة تتصف بقصر النظر، لأن العبرة فى المنظمات الحكومية إنما تتمثل فى الإيمان بروح الخدمة العامة، وبالتالى فإن الأخذ بالأساليب الإدارية والفنية الحديثة يكون له ما يبرره، بل يصبح ضرورة حيوية، إذا كان يترتب عليه زيادة فعالية المنظمات العامة فى تقديم الخدمات إلى المواطنين .

وأى محاولة للقول بغير ذلك ما هى إلا ترويج للجمود وعدم التطور، الذى أصبح ظاهرة مميزة للعديد من التنظيمات الحكومية .

أما القول بأن المسئولية المهنية تروج لفكرة الدكتاتورية الإدارية، فمردود عليه بأن إدخال التحسينات والمبتكرات الفنية والإدارية، وأن كان يأتى نتيجة مبادرات من جانب قادة المنظمات الإدارية، إلا أنه لا يطبق إلا بعد الموافقة عليه من الأجهزة التنفيذية والتشريعية المختصة .

٥. **المسئولية القضائية :**

أن أهمية المسئولية القضائية تنبع من حقيقة أن جميع المسئوليات التى يلتزم بها أفراد الإدارة العامة هى فى واقع الأمر مسئوليات قانونية . وبناء عليه، فإن المنظمات الإدارية الحكومية فى تعاملها اليومى مع جماهير المواطنين، لا ينتظر منها أن تكون جميع تصرفاتها صحيحة وإلا فإننا نطلب المستحيل .

ولييس من الضرورى أن يكون الخطأ متعمداً من جانب المسئولين عن المنظمات العامة . بل قد يكون الخطأ نتيجة سوء تفسير أحد اللوائح أو عدم فهمها، أو قد يكون الخطأ نتيجة سوء تفسير أحد اللوائح أو عدم فهمها، أو قد يكون عدم الفهم ناتجاً من الطرف الأخر وهو جمهور المتعاملين . وعموماً ففى حالة النزاع مهما كان نوعه، ينبغى على وحدات الإدارة العامة أن تثبت أنها لم تتعدى حدود السلطة المفوضة لها، وأنها لم تخرج عن مجال اختصاصها، وأنها لم تخالف القانون فى تعاملها مع الجماهير . والمكان الملائم لهذا الإثبات هو ساحات القضاء .

ومن ناحية أخرى فإن شعور العاملين فى المنظمات العامة بأنهم عرضة للمسائلة القانونية، وشعور جمهور المتعاملين بإمكانية مقاضاة التنظيمات العامة نتيجة لأى سوء تصرف محتمل من جانبها، هذا الشعور المتبادل من الطرفين، يمثل أحد الدعائم الرئيسية التى تقوم عليها فكرة المنظمات العامة، وهى الاطمئنان إلى العدالة والمساواة فى تقديم الخدمات العامة إلى جمهور المواطنين دون تمييز .

الفصل الثانى عشر
المركزية واللامركزية

مقدمـة :

إن الاختيار بين المركزية واللامركزية يعتبر من أكبر المشاكل المتصلة بتفويض السلطة فى المنظمات الإدارية مهما اختلفت أنواعها .وقد لاقت هذه المشكلة الكثير من اهتمامات كتاب الإدارة العامة وإدارة الأعمال التجارية، بالإضافة إلى كتاب علم السياسة، الذين يربطون بين المركزية واللامركزية، وبين الأوتوقراطية والديموقراطية، كنماذج للحكم السياسى فى الدولة .

ومما يزيد من حدة مشكلة الاختيار بين المركزية واللامركزية كأسلوب للتنظيم الإدارى، عدم القدرة على تغليب أحدهما على الآخر، فكل منهما يحقق مزايا لا تتوفر فى بديله، ومن ثم فإن أيا منهما يكون أفضل من الأخر إذا كانت هناك ظروف معينة تبرر تطبيقه .

أولاً : مفهوم المركزية واللامركزية :

هناك تعريفان شائعان للتفرقة بين المركزية واللامركزية، يقول الأول بأن المركزية تعنى التركيز الجغرافى، أو وجود المنظمة التى تؤدى خدمة ما فى مكان واحد، فى حيث أن اللامركزية تعنى التشتت الجغرافى، بمعنى توزيع المنظمات على أماكن متفرقة . أما التعريف الثانى، فيعنى أساساً درجة تفويض سلطة اتخاذ القرارات على المستويات التنظيمية، حيث تميل المنظمة إلى الأخذ بأسلوب اللامركزية بزيادة درجة تفويض السلطة، والعكس فى حالة استبقاء سلطة اتخاذ القرارات .

ولا يوافق (Allen, 1958, P. 168) على اعتبار اللامركزية الجغرافية شكلاً من أشكال اللامركزية الإدارية، ويدلل على ذلك بقوله أنه عندما تقوم إحدى المنظمات ذات المركز الرئيسى فى مدينة ما ببناء وحدتين فى مدينتين أخرتين، فإنها فى الواقع توزع تسهيلاتها الإنتاجية على أماكن متفرقة، وليس ضرورياً أن تكون لا مركزية، فاللامركزية الإدارية ليس من الضرورى أن تتواجد مع التشتت الجغرافى .

ويأخذ (Fayol, 1949, P. 34) بنفس المعنى عندما يقول أن كل ما يزيد من أهمية المرؤوسين فى التنظيم يعد شكلاً من أشكال اللامركزية، وبالعكس فإن كل ما يقلل من أهميتهم يعتبر ميلاً نحو المركزية .

والرأى الغالب أن التشتت الجغرافى يمكن أن يكون أحد الأسباب التى تبرر أو تقود إلى اللامركزية، ولكن هذا التشتت فى حد ذاته ليس شكلاً من أشكال اللامركزية . وعليه، فإن لفظ اللامركزية إنما يعنى مدى التوسع فى تفويض سلطة صنع القرارات وإصدارها .

درجة اللامركزية :

أن اللامركزية – بمعنى التوسع فى تفويض السلطة – لا يمكن أن تكون مطلقة . وهذا يعنى أن أى تنظيم إدارى لمنظمة ما، لابد أن يتضمن قدراً من المركزية وقدراً أخر من اللامركزية . ولغرض التدليل على هذا الرأى، فلو تصورنا حالة افتراضية يحتفظ فيها الرئيس الأعلى لإحدى المنظمات بجميع السلطات اللازمة لاتخاذ جميع القرارات، نكون قد حققنا الدركزية الكاملة . وعلى العكس من ذلك، إذا تمتع كل إدارى فى المنظمة بسلطة تحديد ما يشاء من الأهداف، وإصدار ما يريد من القرارات، نكون قد حققنا اللامركزية الكاملة أو المطلقة . والحالة الأولى مستحيلة التنفيذ عملياً، خصوصاً فى منظمة كبيرة الحجم متعددة النشاط . أما الحالة الثانية – اللامركزية الكاملة – فتعنى نوعاً من الفوضى .

معنى ما سبق أن اللامركزية – وكذلك المركزية – هى تعبير نسبى . ومن ثم، فإن التوازن بين المركزية واللامركزية يصبح أمراً حيوياً . وهذا التوازن تحدده العلاقة التنظيمية بين المستويات التنفيذية والمستويات العليا، ويمكن الاستدلال عليه من ناحيتين :

١. القرارات التى يحتفظ المستوى الأعلى بحق إصدارها .

٢. مدى مساهمة المستويات التنفيذية فى صنع القرارات التخطيطية، والرقابية .

وعند تطبيق القادة السابقة على نشاط الإدارة العامة، لابد أن نجد داخل الدولة الواحدة منظمات مركزية وأخرى لامركزية، كما أن بعض القرارات يكون مركزياً، والبعض الآخر لامركزيا كما سيأتى ذكره .

ثانياً : المركزية واللامركزية فى الحكومة :

هناك فصل الإدارة عن السياسة، وبالتالى فإن المنظمات الحكومية تتميز عن المنظمات الخاصة بارتباطها بالسياسة . لذلك فإن مفهوم المركزية واللامركزية السابق التعرض له، لابد أن يغطى النواحى السياسية جنباً إلى جنب مع النواحى الإدارية بالنسبة للمنظمات الحكومية . وفى هذا الصدد يفرق كتاب الإدارة العامة بين نوعين من اللامركزية هما اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية . وفى هذا المعنى يقول البعض :

أن اللامركزية هى أسلوب فى التنظيم يقوم على توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً . واللامركزية بهذا المعنى – قد تكون لامركزية سياسية أو لا مركزية إدارية .

اللامركزية السياسية

هى وضع دستورى يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المحتلفه - التشريعية والتنفيذية والقضائية- بين الحكومة الموجودة فى العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الأقاليم أو ما إلى ذلك من المسميات ويعرف، هذا الأسلوب من أساليب التنظيم من الناحية الدستورية بنظام الاتحاد الفيدرالى أو الاتحاد المركزى . والاتحاد الفيدرالى بهذه الصورة يقوم على ثلاثة أركان هى

١. سيادة الدستور الذى أنشئ بمقتضاه الاتحاد .

٢. توزيع السلطات الثلاث – التشريعية والتنفيذية والقضائية - بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الأقاليم التى تكون الاتحاد

٣. وجود هيئة عليا للمنازعات التى تنشأ بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات الداخلة فى الاتحاد .

والدول التى تأخذ بالنظام السابق تكون عادة دولاً مركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ويوجوسلافيا والاتحاد السوفيتى . ولذا فإن هذا النوع من اللامركزية يناسب الدول الكبيرة الحجم، وتلك التى تتعدد فيها القوميات، أو التى توجد بها اختلافات وضاحة بين لغات وثقافات وعادات وتقاليد سكان وحداتها السياسية المختلفة .

اللامركزية الإدارية .

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية فقط بين الجهاز الإدارى المركزى وهيئات مستقلة على أساس إقليمى أو موضوعى . وهى بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية فى كونها تقتصر على الوظيفة الإدارية فقط، وتختلف أيضا من حيث أمكان قيامها فى الدول المركبة والدول البسيطة على السواء

وعندما توزع الوظيفة الإدارية على أساس موضوعى يطلق عليها اسم اللامركزية المصلحية أو المرفقية، وتعنى قيام هيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها

على أساس موضوعي. وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لإقليم أو عدة أقاليم معينة، وهو ما يعرف بالمؤسسات العامة . وينطبق عليها اصطلاح اللامركزية الإدارية على أساس استقلالها عن الحكومة المركزية واضطلاعها باختصاصات محددة على أساس وظيفى .

واللامركزية المصحلية أسلوب حديث فى التنظيم الإدارى يستهدف إدارة المؤسسات العامة على أسس تجارية، الأمر الذى يقتضى أبعادها عن المؤثرات السياسية، وتحرير أسلوب إدارتها من بعض الإجراءات المتبعة فى الجهاز الإدارى المركزى

أما توزيع الوظيفة الإدارية على أساس إقليمى فيطلق عليه اسم اللامركزية الإدارية الإقليمية، حيث يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية وهيئات مستقلة تعمل فى وحدات إقليمية، ومقتضى هذا الأسلوب أن يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محددة، تقوم على إدارة كل وحدة منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية فى نطاق رقعتها الإقليمية، فى حدود ما يخول لها من سلطات واختصاصات، على أن ترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بقدر من العلاقات التى تكفل وحدة الدولة السياسية والإدارية .

الفرق بين اللامركزية الإدارية والتشتت الجغرافى

سبق القول بأن التشتت الجغرافى وأن كان من الأسباب التى تزيد من الميل نحو اللامركزية إلا أنه لا يعتبر شكلاً من أشكال اللامركزية . وهذا يعنى أنهما متميزان تماماً . ففى حالة التشتت الجغرافى للخدمات الإدارية يكون توزيع الاختصاصات فى نطاق سلطة واحدة هى السلطة المركزية، ويكون لرئيس هذه السلطة حق تفويض بعض اختصاصاته لأشخاص يديرونها نيابة عنه، ويتصرفون فقط فى حدود السلطات المخولة لهم، ويستتبع ذلك أن يكون للرئيس – باعتباره صاحب السلطة أصلاً – الحق فى سحب الاختصاصات موضع التفويض كليه ليمارسها بشخصية أو يعهد بها إلى أشخاص أخرين،كما يجوز له تقليل

الاختصاصات أو زيادتها على النحو الذى يراه مناسباً . وعلى ذلك فإن التشتت الجغرافى للخدمات يمكن أن يقوم فى النظام المركزى والنظام اللامركزى على حد سواء .

أما فى حالة اللامركزية الإدارية الإقليمية، فإن السلطات والاختصاصات توزع بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية - المستقلة عنها ذاتياً - عن طريق النقل وليس التفويض . وهذا يعنى أن تكون اختصاصات الهيئات اللامركزية اختصاصات أصيلة، أى تمارسها مستقلة عن الهيئات المركزية فى الحدود التى ينص عليها القانون الذى يحدد هذه الاختصاصات . ويترتب على ذلك ألا يكون للهيئات المركزية سلطة المساس باختصاصات الهيئات اللامركزية، أو حتى إضافة اختصاصات جديدة لها إلا بذات الطريقة التى منحت بها الاختصاصات أصلاً، سواء كان أسلوباً تشريعياً أو تنفيذياً، وعلى النحو الذى يحدده قانون إنشاء هذه الهيئات.

ثالثاً : التوازن بين المركزية واللامركزية :

عند التعرض لمفاهيم المركزية واللامركزية فى بداية هذا الفصل، قلنا أن هذين اللفظين يتميزان بالنسبية، بمعنى أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لا يمكن أن يتحققا فى الواقع العملى . وإذا كان هذا الرأى صحيحاً فى التنظيمات الخاصة الخاضعة للملكية الفردية، فإنه يصبح حقيقة واقعة على مستوى الدولة - أى بالنسبة لتنظيمات الإدارة العامة . وفى تأكيد هذه الحقيقة يعلن البعض بأن :

" القول بتميز المركزية واللامركزية كأسلوبين من أساليب التنظيم الإدارى لا يعنى أنه يمكن الأخذ بأحد الأسلوبين بطريقة مطلقة، اللهم إلا إذا تناهت الدولة فى الصغر بدرجة تجعل فى أمكان إدارة شئونها جميعاً من مركز واحد، فيمكن فى هذه الحالة أن تأخذ بالأسلوب المركزى دون الأسلوب اللامركزى .

وكما أنه لا يمكن تصور وجود الدولة المعاصرة الكبيرة الحجم مركزة تركيزاً كاملاً، فإنه لا يمكن تصور اللامركزية الإدارية المطلقة، التى توزع فيها

الوظيفة الإدارية توزيعاً كاملاً ونهائياً على هيئات مستقلة تماماً عن الحكومة المركزية . ولذلك فإن الدول المعاصرة – وعلى الأخص الدول الكبيرة الحجم – تأخذ بالجمع بين الأسلوبين المركزى واللامركزى، لدرجة أصبحت معهم المشكلة اليوم ليست فى الاختيار بين الأسلوبين، ولكن فى كيفية الجمع بينهما، وفى مدى ما تأخذ به الدولة من كل منهما .

وفى محاولة لتحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية فى النشاط الإدارى للدولة، يمكن أن يتحقق من خلال تحليل الوظيفة الإدارية للدولة التى تتلخص فى التخطيط والتنظيم والتمويل والتنفيذ والرقابة، على أن توزع اختصاصات هذه الأنشطة بين الأجهزة المركزية والأجهزة اللامركزية على الوجه التالى :

١. **التخطيط** :

إن التخطيط نشاط مركزى بطبيعته لضمان تحقيق الأهداف التى تحددها الدولة، وتبغى الوصول إليها عن طريق أنشطة القطاعات المختلفة، ورغم ذلك فإن التخطيط لا يمكن أن ينجح بدرجة ملائمة، إلا إذا كان نابعاً من البيئة المحلية . التى تكون أكثر من غيرها قدرة على التعرف على رغبات المواطنين وما يحتاجونه من مشروعات اقتصادية أو خدمات، وتحويلها إلى مشروعات تخطيطية على المستوى المحلى للقرية والمدينة والمحافظة التى تكون نواة التخطيط القومى. وبذلك تكون مهمة التخطيط المركزى دراسة البرامج التخطيطية الإقليمية والمحلية على اختلاف مستوياتها وفق البيانات التى ترد من المحليات، ويراجع ويقيم التقديرات والاحتياجات ليكون التخطيط المركزى تخطيطاً سليماً يوزع المشروعات فى الدولة بصورة عادلة على سائر المحليات، بحيث تلائم الاحتياجات الخاصة بكل منها . وبذلك تكون مخططات التنمية فى الدولة متمشية مع الرغبات والمصالح المحلية، وفى إطار الصالح العام للدولة .

لذلك يجب أن تنشأ أجهزة التخطيط فى مختلف المحليات لتزويد الجهاز المركزى للتخطيط باحتياجات المحليات والاحصائيات والتقديرات التى تمكن هذه الأجهزة المركزية من القيام بواجباتها، وبذلك تضمن مساهمة القاعدة الشعبية فى المحليات . فى وضع الخطط المحلية التى يترك للجهاز المركزى سلطة البت فيها وفى وضع الخطة القومية العامة .

أن توزيع مهام التخطيط بين الأجهزة المركزية والمحليات بالصورة السابقة، يتطلب أن يكون هناك تنسيق كامل فى الخطط التى تدخل فى نطاق المحافظة الواحدة، سواء كانت صادرة من أجهزة مركزية لمشروعات الإنتاج، أو نابعة من احتياجات البيئة المحلية . وبمثل هذا التنسيق يصبح للمحافظة خطتها الشاملة، وبذلك يتم إدراك كل مسئوليات التنفيذ بالنسبة لها .

٢. التنظيم :

أن أى توزيع لأوجه النشاط المختلفة على أفراد الجماعة، مع تفويضهم السلطة اللازمة لإنجاز ما أسند إليهم من أعمال، مع مراعاة أن تنجز هذه الأعمال بأقل جهد، وفى أقل وقت، وعلى أحسن حال بحيث تراعى طبيعة هذه الأعمال المختلفة وطبيعة الأفراد والإمكانيات المادية التى يمكن الحصول عليها، كل ذلك يمثل فى مجموعة مفهوم العملية التنظيمية .

وفى ضوء التعريف السابق، فإن الخدمات ذات الطابع القومى يتقتضى أن تدار بواسطة أجهزة الحكم المركزية، كما أن الخدمات ذات الطابع المركزى والتى تهم مجموع البلاد يجب أن تدار بواسطة جهاز مركزى أيضاً، لضمان حسن التحكم فى إدارتها وتحقيق الصالح العام بأفضل مستوى ممكن .

أما الخدمات ذات الطابع المحلى، فيجب أن تنقل بالكامل إلى الأجهزة المحلية على مختلف مستوياتها، ويتطلب ذلك ضرورة نقل الأجهزة التنفيذية

بالكامل إلى هذه المجالس المحلية بما فى ذلك الاعتمادات المالية والإمكانيات المادية .

وطبقاً لمبدأ تساوى السلطة مع المسئولية، فإنه يجب نقل السلطات بالكامل إلى الأجهزة المحلية حتى يمكنها مباشرة الواجبات والمسئوليات الملقاة على عاتقها . وبالتالى فإن محاولة الأجهزة المركزية التدخل فى أعمال المحليات بما يقلل من سلطاتها، يؤدى إلى أن تصبح عملية التفويض مظهرية فى طبيعتها، ومن ثم لا يمكن تحقيق المستوى المطلوب من الخدمة بأعلى مستوى ممكن إلا من خلال علاج المشكلة التنظيمية، عن طريق التحديد السليم للاختصاصات، والتوزيع الملائم لها بين الأجهزة المركزية والمحليات .

٣. **التمويل** :

يعتبر التمويل أهم الوظائف التى تباشرها الدولة . والتنظيم السليم للوظيفة المالية يتطلب تقسيم سلطة تدبير الأموال وإنفاقها بطريقة سليمة بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية . والسبب فى ذلك أن إلقاء عبء الوظيفة المالية على عاتق الأجهزة المركزية للدولة بالكامل يجعل من الصعب البت السريع فى المسائل المالية، مما يؤدى بدوره إلى توقف بعض مشروعات الخدمات، وصعوبة تنمية مشروعات جديدة، وبالتالى يعجز الجهاز الإدارى عن ممارسة مسئولياته بأفضل صورة ممكنة .

ومن الممكن تحقيق التوازن بين الأجهزة المركزية والمحليات فيما يتعلق بالوظيفة المالية، عن طريق السماح للمحليات بإقامة مشروعات اقتصادية محلية، واستخدام العائد الذى تحققه فى الإنفاق على مشروعات الخدمة بها، كما يمكن التصريح لتلك الأجهزة بالحصول على رسوم معينة للمساهمة فى تدبير بعض الأموال التى تستخدم فى تعزيز الميزانيات المحلية، ولعل أفضل مثال لذلك تحصيل رسوم مرور فى الطرق السريعة المارة بالمحافظات، حيث تستخدم هذه الحصيلة فى تنمية وتحسين تلك الطرق، وهو الإجراء الذى يتبعه العديد من الدول .

ومن ناحية أخرى، يمكن تقسيم سلطة إصدار قرارات الإنفاق بين الأجهزة المركزية والمحليات، بمعنى تحديد المسائل المعينة التى تخضع للسلطة النهائية من جانب الأجهزة المحلية، والمسائل الأخرى التى تتطلب الحصول على موافقة الأجهزة المركزية . وبهذه الطريقة تضمن الوصول إلى قرارات سريعة بشأن تمويل نشاط الخدمات العامة على جميع المستويات .

٤. التنفيذ :

أن ضمان تنفيذ المشروعات الحكومية على أكمل وجه يتطلب أن تنتقل السلطة التنفيذية للدولة بالكامل إلى الأجهزة المحلية حتى تنجز الأعمال بأقل جهد وفى أقصر وقت ممكن – وهذا يعنى أن المحافظ – وهو رئيس لجنة المحافظة – يكون ممثلاً للسلطة التنفيذية على مستوى المحافظة، مع تزويده بجميع السلطات الإدارية والتنفيذية اللازمة .

٥. الرقابة :

تتمتع الأجهزة المركزية بحق الرقابة على الأجهزة المحلية ومتابعتها فى التنفيذ، وذلك على ضوء الخطة الموضوعة والتنظيم المعمول به، وفى حدود الميزانية المعتمدة، وبذلك تتأكد من أن الأجهزة المحلية تقوم بواجباتها بطريقة مرضية لتحقيق الأهداف الملتزمة بها .

وتختلف وسائل الرقابة التى تتبعها الأجهزة المركزية، فهناك وسيلة المتابعة عن طريق النماذج التى يعدها الجهاز المركزى، وترسل إلى الأجهزة المحلية لملئها وتحليل هذه النماذج لاستنباط النتائج . وهناك طريقة المتابعة الميدانية، أى انتقال ممثل السلطة المركزية إلى المحليات للتأكد من سلامة التنفيذ .

على أن وسائل الرقابة يجب ألا تتبع وسائل التفتيش . بالصورة السابقة إلى الحد الذى يضعف الأجهزة المحلية، بل أن الهدف من تلك الوسائل يجب أن يتمثل أساساً فى كشف العراقيل والمشاكل التى تعوق تنفيذ الخطة، أو الكشف عن

أى سوء فهم لمتطلبات الخطة، وبالتالى العمل على تصحيح هذه الأوضاع عن طريق الإجراءات العلاجية الملائمة .

ويتطلب التوزيع السليم لسلطة الرقابة قيام الأجهزة المركزية بنقل أجهزة التفتيش المالى والإدارى إلى الأجهزة المحلية لإمكان قيامها بواجباتها فى نطاق الأجهزة المحلية وتحت إشرافها .

يتضح مما سبق أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لا يمكن تحقيقهما فى الواقع، وأن الجمع الملائم بينهما يعتبر من الأمور الحيوية . وبناء عليه فإن القول بأن تنظيم ما يميل إلى المركزية إنما يعنى أن سلطة الأجهزة المركزية للدولة فى إدارة شئون التنظيم أكبر من سلطة الأجهزة المحلية، والعكس صحيح بالنسبة للامركزية . وحيث أن كلا من الأسلوبين المركزى واللامركزى يمكن وجودهما فى التنظيمات الحكومية المعاصرة، فإن معرفة الظروف والاعتبارات التى تقود إلى المركزية، والاعتبارات الأخرى التى تحبذ تطبيق اللامركزية، يساعد فى تحقيق التوازن الفعال بين الأسلوبين .

رابعاً : أسباب الأخذ بالمركزية :

بصفة عامة فإن التقدم الهائل فى طرق الاتصال الذى تحقق حديثاً خلق ميلاً كبيراً نحو تفضيل الأسلوب المركزى فى التنظيم . والسبب فى ذلك أن الحكومة المركزية عندما تستطيع الاتصال بسهولة ويسر وبسرعة مع الإدارات والمصالح التابعة لها فى الأقاليم المختلفة، فإن ذلك يؤدى إلى تفضيل تركيز السلطة فى العاصمة، وضمان سرعة اتخاذ القرارات والتنفيذ السريع لها نتيجة لسهولة الاتصال . وبالإضافة إلى ذلك هناك اعتبارات أخرى تعزز اتباع الأسلوب المركزى وهى :

١. النفقات :

عندما تزداد النفقات الحكومية بحيث تمثل نسبة كبيرة من حجم الدخل القومى، فإن القرارات المتصلة بتقسيم المواد القومية واستغلالها ترتفع إلى مستوى تنظيمى أعلى، ويلاحظ وجود اتجاه قوى نحو زيادة الإنفاق الحكومى فى الوقت الحاضر إلى الحد الذى أصبح يمثل نسبة كبيرة جداً من الدخل القومى، وبذلك فإن القرارات الخاصة بتحديد حجم الإنفاق الحكومى واتجاهاته تصدر على أعلى مستوى سياسى فى الدولة .

٢. فاعلية الإجراءات القانونية :

أن نسبة الاقتناع بمدى فاعلية القوانين واللوائح والتشريعات فى فرض نموذج معين من السلوك والتصرفات يعتبر من الأسباب الهامة التى تقود إلى المركزية . وأصحاب هذا الرأى يعتقدون بأن ضمان سلوك معين من جانب العاملين فى التنظيمات الحكومية عن طريق اللوائح والقوانين، يجعل من الأفضل تركيز السلطة فى العاصمة، وضمان تحرك التنظيمات الحكومية فى الاتجاه الذى تحدده تلك القوانين واللوائح .

٣. تركيز الاهتمام على أنشطة معينة :

من الطبيعى أن تتفاوت أهمية الأنشطة التى تشرف عليها الحكومية من وقت لأخر، وبالتالى فأن ظهور ظروف معينة تبرز أهمية أحد الأنشطة يجعل من المحتمل تحويل هذا النشاط من نشاط محلى إلى نشاط قومى، وبالتالى ينتقل اختصاصه من الأجهزة المحلية إلى الأجهزة المركزية للدولة .

٤. زيادة النفوذ الإدارى :

عند إنشاء هيئة حكومية معينة فإنها تسعى إل ضم هيئات أخرى قائمة والتى تمارس أنشطة شبيهة أو مكملة لنشاطها، رغبة منها فى بسط وزيادة نفوذها الإدارى على المستوى القومى كله . مثلاً، قد يطالب رؤساء الجهاز المركزى

للتنظيم والإدارة بضم جميع أنشطة التدريب الإدارى التى تضمها منظمات أخرى سواء كانت عامة أو خاصة مثل معهد الإدارة العامة، والمعهد القومى للإدارة العليا وغيرها، وتكوين هيئة مركزية واحدة تختص ببرامج التنمية الإدارية على المستوى القومى كله .

٥. الرغبة فى توحيد الإجراءات والنظم :

أن الرغبة فى توحيد الإجراءات والنظم الخاصة بإدارة التنظيمات الحكومية قد تكون من الأسباب التى تقود إلى المركزية . مثلاً، عند صدور قوانين التأميم فى مصر سنة ١٩٦١ كانت جميع الشركات التى خضعت للتأميم وتحولت ملكيتها إلى الملكية العامة تطبق إجراءات ونظم مختلفة عن بعضها البعض تمام الاختلاف . ومع الرغبة فى توحيد أسس القياس والتقييم لأداء تلك الشركات . ومع الرغبة فى تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية للعاملين بها، فقد تقرر إصدار لائحة موحدة تلتزم بها جميع الشركات، والتى تحدد نظم الأجور والعلاوات والترقيات وأعداد الخطط وغير ذلك . وهذا يعنى خضوع تلك الشركات لنوع من المركزية لم تكن خاضعة له من قبل، وذلك بسبب الرغبة فى توحيد الإجراءات .

أن جميع الاعتبارات السابقة تمثل مجرد عينة من الأسباب التى تقود إلى تطبيق الأسلوب المركزى فى إدارة التنظيمات الحكومية . وهذه الأسباب قد تكون موضوعية فى طبيعتها . كما قد تكون أسباباً شخصية بحتة . وإذا كنا فى مجال المقارنة بين أفضلية كل من الأسلوبين المركزى واللامركزى للتطبيق فى مجال الأنشطة الحكومية، فإن هذا التفضيل يجب أن ينبع من المعرفة السليمة لطبيعة التنظيمات الحكومية الحديثة .

النمو والضخامة . فقد اتجهت هذه التنظيمات فى العصر الحديث نحو الضخامة والكبر بحيث يتعذر إيقاف تقدمها فى هذا الاتجاه أو حتى مجرد مقاومته . وقد تعددت الآراء فى تفسير هذه الظاهرة، فرجال السياسة يقولون أنه تطور حتمى مبعثه اتجاه الحكومة الحديثة إلى أداء مزيد من الخدمات فى مجالات الرعاية

الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، ويرى علماء الاجتماع أن الثورات الاجتماعية، والنمو السكانى المطرد، والتقدم التكنولوجى، والاتجاه نحو التخصص وتقسيم العمل، كلها عوامل أسهمت فى نمو التنظيم الحكومى وتعدده فى كل الاتجاهات .

وهذا النمو الملحوظ فى حجم التنظيمات الحكومية وعددها، يقترن به نمو مطرد فى أعداد العاملين بها وفى تكاليفها، وفى المهام التى تؤديها . وعلى الرغم من المحاولات التى تبذل لإيقاف تقدم نمو التنظيمات الحكومية، فإن معظم هذه المحاولات لا يجد نجاحاً، بل أن بعضها ينتهى به الأمر إلى إنشاء وحدات أو أجهزة جديدة للتنظيم أو الدراسة أو الرقابة . بما يزيد الموقف تعقيداً .

خلاصة القول أن جهاز الخدمة المدنية فى الدولة المعاصرة يتضخم بصفة مستمرة . فما هى النتائج المترتبة على هذا التضخم ؟

١. بينما تعتمد المنظمة الصغيرة الحجم على العلاقات الشخصية والاتصالات غير الرسمية، فإن كبر الحجم يدعو إلى أن تكون جميع القرارات والتعليمات والاتصالات مكتوبة ومحددة .

٢. أن كثرة عدد العاملين فى التنظيم تبرز أهمية فرض المزيد من القيود على تصرفاتهم ووضع نظم محكمة الأشراف، ومزيد من القواعد والتعليمات التى تحاول أحكام الرقابة وتحديد طرق نمطية لأداء الأعمال .

٣. مع كبر الحجم وزيادة عدد العاملين يزداد الاعتماد على الاتصالات الرسمية المكتوبة، وهذا يؤدى إلى الروتين وتأخير إنجاز الأعمال .

٤. يزيد الميل إلى وضع نظم مطولة لتقييم الأشخاص نتيجة لأن الاعتماد على المعلومات الشخصية أو المنقولة يصبح غير مجد إزاء العدد الهائل من العاملين .

٥. أن جميع الظروف السابقة تفرض ضرورة الاتجاه نحو تفويض السلطة .

وهذا يعنى أن الاتجاه نحو اللامركزية حل عملى لعلاج الظواهر السابقة وفى هذه الحالة فإن اللامركزية فى التنظيمات الحكومية يمكن أن تحقق العديد من المزايا .

خامساً : مزايا اللامركزية :

يمكن تصنيف المزايا التى تتحقق من تطبيق الأسلوب اللامركزى فى التنظيمات الحكومية إلى أربعة مجموعات .

المزايا الإدارية :

١. إعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها وهو الضغط الذى يتمثل فى متطلبات الجماهير ورغبتها وبالتالى فإن إحالة مصالح الجماهير ومشاكلها إلى المناطق التى ينبع منها الضغط يخفف من الأعباء السابقة .

٢. السرعة والمرونة فى البث فى الأعمال وحل المشكلات وتلافى الأخطاء وتداركها .

٣. توفر المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية، مما يجعل القرارات على المستوى اللامركزى مبنية على المعلومات المتكاملة الصحيحة .

٤. سهولة عملية الاتصال وفاعليتها، حيث تتم الاتصالات مباشرة دون تعقيدات روتينية .

٥. إمكان التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية مثل الصحة والإسكان والتعليم والشئون الاجتماعية فى إطار اللامركزية على مستوى المدينة أو المحافظة .

٦. إعفاء القيادات المركزية من القلق المستمر على الطرق والأساليب المتبعة وجعلها تهتم بالنتائج، وبالتالى يتم تقييم الأشخاص – كالمحافظين – على أساس الإنجازات التى يحققونها وليس الأسلوب الذى يتبعونه فى العمل .

٧. تنمية القدرات والمهارات القيادة، وذلك بإتاحة الفرصة للتدريب على تحمل المسئولية والأعداد لتوالى المناصب القيادية .

المزايا السياسية :

١. أن المشروعات التى تنفذ فى ظل الأسلوب اللامركزى تزيل فكرة تسيد الحكومة المركزية وانفرادها بالسلطة .

٢. تمكن اللامركزية من توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية، حيث يشترك أهالى الإقليم فى دراسة مشكلاته وإيجاد طرق لحلها، أى أنهم يشتركون فى حكم أنفسهم بأنفسهم .

٣. تصدر القرارات محلياً وفقاً لمصالح الإقليم .

المزايا الاجتماعية :

أن اللامركزية تساعد على تنمية الشعور بالمسئولية الاجتماعية والقومية وذلك عن طريق :

١. إدراك المواطن لمسئولياته المتصلة بحل المشكلات المحلية وتحمل بعض الأعباء فى هذا الصدد .

٢. إسهام المواطن فى تنفيذ المشروعات المحلية وما يصاحب ذلك من تنمية رغبته فى المحافظة عليها وصيانتها إحساساً منه بأنها من صنعه .

المزايا الإنسانية :

١. شعور العاملين بالأهمية والنابع من تحمل مسئولية البت وممارسة حرية التصرف .

٢. الشعور بالرضا المستمد من السلطة المخولة للرؤساء اللامركزيين .

سادساً : مساوئ اللامركزية :

أن جميع المزايا السابقة تتحقق فى ظل الأسلوب اللامركزى، إلا أن هناك عدداً من نقاط الضعف المرتبطة بهذا الأسلوب منها :

١. أن جوهر اللامركزية هو منح الأجهزة المحلية حرية اتخاذ القرارات المتعلقة بنشاطها فى الحدود التى لا تتعارض مع وحدة التنظيم العام . على أن هذه الحرية يلزم أن يقابلها نوع من الرقابة المركزية الفعالة حتى لا تنعدم وحدة القيادة . ومن ناحية أخرى، يجب الحذر من الرقابة المركزية المحكمة الجامدة، لأنها تحد من حرية التصرف .

٢. بينما تسهل اللامركزية الاتصالات على المستوى المحلى، فالملاحظ أن الاتصالات بين الوزارات وفروعها بالأقاليم تكون أكثر صعوبة، حيث تصبح فرص الاتصالات الشخصية ضئيلة . وينتج عن مشكلات الاتصال بين الوزارة وفروعها بالأقاليم أن تتعرض وحدة السلطة للضعف .

٣. زيادة الأعباء المالية بسبب تكرار الخدمات الاستشارية والمساعدة، كالشئون القانونية والشئون الإدارية على المستوى المحلى .

٤. النقص فى الفنيين والمتخصصين على المستوى المحلى، وحرمان المحليات من الخدمات المركزية الفنية .

٥. بالإضافة إلى أن اللامركزية فيها أضعاف للسلطة المركزية، فإن المحليات قد تحيد عن أهداف الخطة العامة، كما قد تختلف عن تنفيذ السياسة العامة .

٦. تؤدى اللامركزية إلى أضعاف التنسيق على النطاق القومى .

٧. الميل إلى تنفيذ المشروعات البراقة بغرض الدعاية للمحليات .

سابعاً : مظاهر المركزية :

سبق القول بأن المركزية – أو اللامركزية – يمثلان اصطلاحاً نسبياً، ومن ثم لا يمكن الاستدلال على أيهما إلا من خلال بعض الشواهد أو المظاهر . وقد حددنا هذه المظاهر بناحيتين هما: القرارات التى يحتفظ المستوى الأعلى بحق إصدارها، ثم مدى مساهمة المستويات التنفيذية فى صنع القرارات .

ومن الطبيعى أن يختلف مدى تطبيق هذين المتغيرين – القرارات والمساهمة – من بلد لآخر طبقاً لاختلاف الظروف الثقافية والحضارية والإيديولوجية السائدة، ومن ثم لابد أن تختلف بالتالى مظاهر المركزية فى كل من البلدين . ورغم ذلك، يمكن التمييز بين مظاهر المركزية التالية :

١. تركيز سلطة البت والتقرير النهائى فى جميع شئون النشاط الإدارى فى الدولة فى يد رجال الحكومة المركزية .
٢. احتكار الحكومة المركزية التعيين فى الوظائف العامة على جميع المستويات .
٣. إخضاع الترقيات لقواعد ثابتة ومنظمة يتكفل بها قانون العاملين بالدولة .

الفصل الثالث عشر

اتخــاذ القــرارات

مقدمــة .

يستخدم بعض كتاب إدارة الأعمال مصطلح متخذ القرار كقرينة للمدير إلا أن ذلك يجانبه الصحة بالرغم من أن المدير هو الشخص الذى يتخذ القرار فليس من الضرورى أن يكون متخذ القرار مديراً، والأمثلة على ذلك كثيرة فالسائق عندما يتخذ طريقاً معيناً للوصول إلى مكان محدد يتخذ قراراً بالرغم أنه ليس مديراً، كذلك الفكانى الذى يقوم بفرز الخضراوات والفاكهة يتخذ قراراً أيضاً، وعندما تقرر شراء شئ معين من بين بدائل متاحة تتخذ قراراً وليس من الضرورى أن تكون مديراً تسعى إلى تحقيق أهداف مشتركة عن طريق الغير .

أن تناولنا للقرار فى هذا الجزء باعتباره جوهر عمل المدير بل يعتبر العمل الحقيقى للمدير لارتباطه بممارسة كافة الوظائف الإدارية، كما أن عملية اتخاذ القرار هى التى تميز المدير عن غيره من أعضاء التنظيم .

أولاً : مفهوم اتخاذ القرار

تظهر عملية اتخاذ القرار بسبب أن المدير يسعى إلى تحقيق الأهداف المحددة، وبالتالى فالقرارات هى التى تجعل الأهداف قابلة للتحقيق، بل يمكن القول بدون اتخاذ القرار يتعذر على المدير ممارسة وظائفه الإدارية المختلفة التى تؤدى إلى بلوغ الأهداف المنشودة .

أن عملية اتخاذ القرار مهمة كل مدير مهما كان موقعه التنظيمى وتمارس فى كل الأنشطة ومجالات العمل المختلفة فى المنشأة، كما أن ممارسة المدير لوظائفه الرئيسية تتضمن كل منها عملية اتخاذ القرارات فمثلاً عند ممارسة المدير لوظيفة التخطيط يحتاج إلي اختيار من بين بدائل الأهداف المتاحة، ثم بعد تحديد

الهدف المناسب يقوم بتحديد الأسلوب المناسب لبلوغه من بين مجموعة الأساليب المختلفة البديلة، أن هذه الممارسة تتطلب اتخاذ قرارات فى كل جانب من جوانبها. كذلك عندما يمارس المدير وظيفة التنظيم يحتاج اتخاذ قرارات متعددة تتعلق بتحديد الأعمال وتوزيعها على مرءوسيه، وتفويض السلطات التى تتلاءم مع الواجبات المكلفين بأدائها. أما فى حالة ممارسته لوظيفة الرقابة فإنه بحاجة إلى اتخاذ القرارات المناسبة لتصحيح مسارات أداء الأنشطة بناء على نتائج المقارنة والتقييم للنتائج .

يتضح مما سبق أن عملية اتخاذ القرارات تمثل جوهر عمل المدير، وتدخل فى كل وظائفه من تخطيط وتنظيم وتوجيه، ورقابة وتنمية كفايات . كما أن عملية اتخاذ القرار يمارسها كل مدير مهما كان مركز المسئولية الذى يشغله سواء فى مستوى الإدارة العليا أو المتوسطة أو المباشرة، وفى شتى مجالات العمل المختلفة فى المنشأة من إنتاج أو شراء أو تسويق أو تمويل .

اهتم الفكر الإدارى الحديث بعملية اتخاذ القرار باعتبارها أساس العمل الإدارى، وجزءاً هاماً من عمل كل مدير فى المنشأة، وتستغرق جزءاً كبيراً من وقته عند ممارسته لوظائفه الإدارية المختلفة . لذلك يجدر بنا فى هذا المجال أن نحدد أولاً المقصود بالقرار، ثم بعد ذلك الجوانب المختلفة المرتبطة بعملية اتخاذ القرارات الإدارية .

يقصد بالقرار اختيار رشيد من بين عدة بدائل مرتبطة بموقف معين . أن هذا التحديد لمفهوم القرار يفرض شرطين أساسين هما وجود عدة بدائل متاحة متعلقة بالموقف محل القرار، وبالتالى الموقف الذى يرتبط به بديل وحيد لا يكون محل اتخاذ قرار لأنه لا مفر أمام المدير من اختياره . وعموماً من المعتاد أن يواجه المدير مواقف متعددة يرتبط بكل منها بدائل معينة أما الافتراض السابق فهو نظرى بحت . أما الشرط الثانى فيمثل فى عملية الاختيار الرشيد لبديل معين من بين مجموعة البدائل المتاحة . ومن الطبيعى أن يكون الرشد نسبياً وليس مطلقاً

طالما أن المدير متخذ القرار بشر، ويتفاعل مع ظروف متغيرة باستمرار، وأن فرض المعرفة الكاملة طبقاً للنظرية الاقتصادية أمر يتعذر تواجده فى الواقع الفعلى. ولذلك فعملية الاختيار لأفضل البدائل تتم من خلال رؤية المدير وتقييمه للموقف وطبقاً للمعايير التى يرتكز عليها فى التقييم .

معنى ما سبق أن عملية اختيار بديل معين تعتبر بمثابة قرار، كما يجب أن نشير أنه فى بعض الحالات قد يكون القرار الذى يصدره المدير هو عدم اتخاذ قرار لعدم تبينه لكافة البدائل المتاحة أو يكون الوقت غير مناسب لاتخاذ القرار أو لعدم توفر السلطة الكافية لدية لاتخاذ القرار . أن عملية اتخاذ القرار ليست بالأمر السهل بل تعتبر عملية معقدة وبالغة الصعوبة للمدير لارتباط القرار بالمستقبل الذى يتميز بالغموض بدقة وموضوعية، كما أن ذلك يتطلب العديد من البيانات والمعلومات عن الجوانب المختلفة المرتبطة بالموقف والبدائل المتعلقة به، وعادة ما يتم توفير هذه البيانات من مصادر متعددة ومتنوعة وتستغرق وقتاً وجهداً وتكلفة كبيرة، وفى بعض الحالات يتعذر الانتظار للحصول على كافة البيانات لأهمية سرعة اتخاذ القرار بسبب طبيعة الموقف . كما أن عملية اتخاذ القرار تزداد صعوبة لأن القرارات الواجب اتخاذها تتأثر فى كثير من الحالات بالقرارات السابقة.

ليس معنى ما سبق أنه يستحيل على المدير ممارسة هذه المهمة بفاعلية بل أنه يلقى الضوء على أهمية اتخاذ القرار، وضرورة توفر الوعى والإدراك الكافى لديه حتى يمكن له أداء هذه العملية بكفاءة، بجانب أهمية استعانته بالأساليب العملية المتطورة التى تحقق الموضوعية فى القرارات التى يصدرها .

ثانياً : أنواع القرارات .

يمكن النظر إلى القرارات من عدة جوانب نوضحها فيما يلى :

١. **القرارات الإيجابية والسلبية :**

يقصد بالقرارات الإيجابية القرارات التى يترتب عليها تصرف أو وقف تصرف معين، وهذا النوع من القرارات هو الشائع فى التنظيم مثل قرار بإدخال منتج جديد فى السوق أو تطوير عبوة المنتجات الحالية، أو تعديل الأسعار أو زيادة فترة الائتمان الممنوحة للعملاء أو قرار بإلغاء نظام العمل من الباطن أو فتح باب التعيين للوظائف العليا من خارج المنشأة .

أما القرارات السلبية فتعنى عدم اتخاذ قرار فى الوقت الحالى لصعوبة حصر البدائل أو عدم مناسبة الوقت أو عدم توفر السلطة لاتخاذ القرار، ومن أمثلة هذا النوع من القرارات عدم تغيير سعر السلعة فى الوقت الحاضر بالرغم من عدم ربحيتها لعدم قدرة المنشأة على معرفة سلوك المنافسين المرتقب، أو الاستمرار فى العمل من الباطن لعدم ملاءمة الوقت الحالى لإلغاء هذا النظام أو الاستمرار فى نظام العملوة الحالى لعدم توفر السلطة لدى إدارة الشركة فى تغييره والحاجة إلى موافقة الوزير المختص .

٢. **القرارات المتعلقة بالمستويات الإدارية :**

تختلف درجة أهمية القرار والآثار المترتبة عليه طبقاً للمستوى الإدارى الصادر عنه وعادة ما تتعلق قرارات الإدارة العليا بالاستراتيجيات والأهداف الرئيسية الواجب تحقيقها، أما قرارات الإدارة المتوسطة فترتبط أساساً بمشكلات التنفيذ، فى حين أن قرارات الإدارة المباشرة تتعلق بسير العمل اليومى .

٣. القرارات التنظيمية والشخصية :

يقصد بالقرارات التنظيمية القرارات التى تمثل انعكاساً لسياسة الشركة ويصدرها المدير بصفته الرسمية، أما القرارات الشخصية فهى القرارات التى يصدرها المدير بصفته الشخصية ولا يجوز له تفويض سلطة إصدارها لمرءوسيه.

٤. القرارات المتعلقة بوظائف المنشأة:

يصدر كل مدير عديداً من القرارات حسب مجال عمله، فمثلاً مدير الإنتاج يقوم باتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد حجم الإنتاج، والتنظيم الداخلى للمصنع، وتحديد أنسب أساليب الإنتاج وأساليب الرقابة على كمية وجودة الإنتاج، ومدير التسويق يتخذ القرارات المتعلقة بتحديد تشكيلة المنتجات، والأسعار ومنافذ التوزيع، وأساليب الأعلان والترويج، ومدير المشتريات يصدر القرارات اللازمة لتحديد الكمية المناسبة للشراء، ومصادر التوريد المناسبة، وأنسب وقت يتم فيه الشراء، كما أن مدير التمويل يقوم بإصدار القرارات المتعلقة بشروط الائتمان، ومصادر الحصول على الأموال، وتحديد هيكل التمويل، وتوزيع الأرباح .

٥. القرارات المتكررة وغير المتكررة :

يقصد بالقرارات المتكررة القرارات التى تصدرها الإدارة بصفة مستمرة لمواجهة مشكلات العمل اليومية مثل قرار تحديد العلاوات السنوية والتعينات والاشتراك فى برامج التدريب الخارجية أما القرارات غير المتكررة فهى التى ترتبط عادة بالمواقف التى تحدث نادراً فى حياة المنشأة مثل قرار التوسع أو إنشاء مشروع جديد، أو التصفية، أو الاندماج أو زيادة رأس المال .

ثالثاً : مراحل عملية اتخاذ القرارات :

تمر عملية اتخاذ القرار بعدة خطوات رئيسية نوضحها فيما يلى :

١. تحديد المشكلة .

٢. تحليل المشكلة .

٣. تنمية الحلول البديلة .

٤. تقييم البدائل .

٥. اختيار أنسب البدائل .

٦. وضع القرار موضع التنفيذ .

١. تحديد المشكلة :

تعتبر مرحلة تحديد المشكلة من أولى مراحل اتخاذ القرار، وفى نفس الوقت أخطرها وأهمها لأن عدم التحديد الدقيق للمشكلة يؤدى إلى بذل الجهود وضياع الوقت فى مشكلات فرعية . ولذلك يمكن القول أن التحديد الدقيق للمشكلة يعتبر نصف الحل وأساس فاعلية القرار .

أن تحديد المشكلة ليس بالأمر السهل فى الواقع الفعلى لأن المشكلات لا تقدم نفسها لاتخاذ قرار بشأنها، كما أن معظم الظواهر التى تبدوا من أول نظرة أنها تمثل المشكلة أو عناصرها قد تكون مضللة بدرجة كبيرة، بل قد تكون بعيدة كل البعد عن الأسباب الحقيقية للمشكلة محل الدراسة .

فمثلاً قد تكون الظاهرة الواضحة أمام الإدارة كثرة غياب رجال البيع وسرعة معدل دورانهم، ولكن السبب الحقيقى وراء هذه الظاهرة هو سوء نظام مرتبات وعمولات رجال البيع، وسوء الأشراف، وعدم الدقة فى تحديد المنطق البيعية . ولقد تبين للكاتب من دراسته لهذه الظاهرة فى إحدى الاستشارات التى

قام بها أن السبب الرئيسى وراء هذا الموقف هو عدم التحديد الدقيق للمناطق البيعية بحيث يحدث تداخل بين رجال البيع فى المنطقة الواحدة بجانب أن مندوبى البيع الجدد الأهداف المحددة لهم وصعوبة تحقيقهم العائد المادى المناسب تبعاً لذلك مما يضطرهم إلى تركهم العمل بحثاً عن مجال أفضل فى الشركات المنافسة . ومن الطبيعى أن التوصل لهذا السبب الحقيقى كان نتيجة دراسة دقيقة لكل الظروف المحيطة بهذه الظاهرة .

معنى ذلك أن تحديد المشكلة فى الواقع الفعلى يستلزم دراسة وبحثاً عن العامل الاستراتيجى المحدد للموقف، وهذا يتطلب عديداً من المعلومات والبيانات عن كافة الظروف، وخبرة ومهارة ودراية من القائم بتحديد المشكلة .

يقصد بالعامل الاستراتيجى المحدد للمشكلة، العامل الذى يمكن بالسيطرة عليه بالطريقة الصحيحة وفى الوقت والمكان المناسبين حل المشكلة بكافة جوانبها المختلفة . بمعنى أن التحكم فى هذا العامل يؤدى إلى تحقيق الهدف المطلوب . فمثلاً إذا كانت الطاقة الإنتاجية الحالية للشركة هى السبب الرئيسى وراء ضعف المركز التنافسى للشركة فى السوق لعدم تلبية طلبات العملاء بانتظام، فإن العامل الحاكم فى هذه الحالة هو الطاقة، وبالتالى إجراء التوسع أمر ضرورى لحل هذه المشكلة .

بعد تحديد المشكلة تحديداً دقيقاً بالوقوف على العوامل الاستراتيجية والأسباب الرئيسية المؤدية للمشكلة، يجب تحديد الهدف الأساسى من حل هذه المشكلة مع مراعاة أن يعكس أهداف المنشأة ويكون ذا أثر واضح على فاعلية الأداء والنتائج النهائية، ثم التفكير فى القواعد والنظم التى يجب الالتزام بها عند التوصل لحل معين .

٢ تحليل المشكلة

تعتبر هذه الخطوة لاحقة للخطوة السابقة وتتطلب تحديد البيانات اللازمة وتوفيرها بما يؤدى إلى تحليل المشكلة الرئيسية إلى عناصرها الفرعية، كما أن تحليل المشكلة يعاون فى تحديد الشخص المناسب لاتخاذ القرارات، والأفراد الممكن استشارتهم، والمنفذين الذين سيتولون تنفيذ القرار بعد إصداره .

أن عملية التحليل بهذا المفهوم تعنى تصنيف المشكلة وتحديد جوانبها المختلفة، ثم جمع البيانات والمعلومات اللازمة . ولذلك يجب أن يسأل المدير نفسه بعد تصنيف المشكلة ما هى المعلومات والبيانات الضرورية لاتخاذ القرار، وفى ضوء إجابته يتم دراسة البيانات المتاحة ليحدد البيانات الممكن الاستفادة منها، والبيانات الواجب استيفاؤها لعدم دقتها، والبيانات الناقصة والضرورية لأجل دقة القرار وخفض درجة المخاطرة .

أن المشكلة التى تواجه المدير فى هذه المرحلة هى صعوبة الانتظار لجمع كافة البيانات اللازمة لاتخاذ القرار، وفى بعض الحالات يتعذر الحصول على بيانات معينة لعدم توافرها داخل المنشأة أو خارجها . لكن هذا لا يعنى أن هذه المشكلة تحول دون اتخاذ القرار فكثير من القرارات يتم اتخاذها دون الحصول على كافة المعلومات، ولكن يجب أن يعرف المدير ما هى البيانات المناقصة ودرجة أهميتها لكى يحدد مقدماً درجة المخاطرة التى يتضمنها القرار .

لا توجد إجراءات نظامية تساعد المدير فى تحليل المشكلة، ومع ذلك يوجد بعض الأسس التى يمكن الاسترشاد بها عند التحليل مثل مستقبل القرار ويقصد به الفترة الزمنية التى تلتزم بها المنشأة للعمل به . أو السرعة التى يمكن بها الغاؤه. أو استبداله، وأثرة على مجالات العمل المختلفة فى المنشأة، والاعتبارات التى تدخل فيه .

٣. تنمية الحلول البديلة :

بعد تحديد المشكلة وتحليلها فأن الأمر يتطلب تحديد الحلول البديلة المتاحة، وعموماً من النادر أن يكون للمشكلة حل واحد بل توجد عدة حلول بديلة . أن عملية تحديد البدائل أو الفروض تحتاج إلى مهارة وقدرة كبيرتين على التخيل من المدير، وهنا تظهر أهمية ومهارة وكفاءة المدير عند حصر البدائل الممكنة .

تعتبر عملية تحديد الفروض جوهر الطريقة العلمية، وأولى مراحل تطبيقها، ولذلك من الضرورى أن يتم تحديد الفروض بشكل دقيق، ويمكن للمدير أن يستعين ببعض الإرشادات التى تعاونه فى هذه المهمة مثل تلخيص المشكلة والعوامل المحددة لها فى صورة كمية، وتحديد العوامل الاستراتيجية الحاكمة للموقف، والتمييز بين المتغيرات المستقلة والتابعة وتحديد نوعية العلاقة بينها . ولقد ساهمت الأساليب الرياضية وأساليب بحوث العمليات فى تسهيل هذه المهمة بدرجة كبيرة فى الوقت الحاضر .

٤. تقييم البدائل :

يتم فى هذه المرحلة تحديد المزايا والعيوب لكل بديل من البدائل المتاحة الممكنة، والتوصل إلى تحديد لقيمة كل بديل سواء كان كمياً أو نوعياً ونظراً لأن النتائج المرتبطة بالبدائل تتعلق بالمستقبل الذى يتميز بالغموض وعدم التأكد، وطالما كان هناك احتمال للخطأ فى تحديدها فإن الموقف يتطلب تحديد العوامل الاستراتيجية التى تخضع لعلمية التنبؤ، وتحديد اتجاهات سلوكها فى المستقبل، ثم تحديد النتائج المتوقعة لكل بديل طبقاً لاحتمالات الحدوث المتوقعة . أن اتباع هذا المنهج يعاون فى تسهيل مهمة التنبؤ وتوفير الموضوعية والدقة عند تحديد قيم البدائل المختلفة خصوصاً مع تطور الأساليب الرياضية التى تعالج مشكلات التنبؤ.

يراعى عند تقييم البدائل المختلفة الجوانب الكمية والنوعية معاً نظراً لأن الجوانب النوعية لا تقل فى أهميتها فى بعض الحالات عن النواحى الكمية بل قد تفوقها أهمية فى حالات أخرى، بجانب ضرورة الاستعانة بالمعايير التى تساعد فى

التقييم مثل أثر البديل على تحقيق أهداف المنشأة، وتكلفته والآثار الجانبية المترتبة عليه .

٥. اختيار أنسب البدائل :

تتعلق هذه الخطوة بعملية اختيار أفضل البدائل المتاحة الممكنة، ويقصد بأفضل البدائل البديل الذى يحقق الهدف الذى من أجله جعل القرار أفضل من غيره، مع مراعاة أ ن يكون البديل المناسب يمثل أقل مخاطرة ممكنة ويمكن أن تقبلها الإدارة، ويساعد على حسن استغلال الموارد المتاحة، ويمكن تنفيذه فى ظل القيود والظروف التى تعمل فيها المنشأة .

أن عملية الاختيار لأنسب البدائل تتطلب مقارنة ومفاضلة وهذا يمثل لب المشكلة، ويمثل عقبة حقيقية إذا ما كانت الجوانب النوعية المرتبطة بكل بديل متعددة وغير متناظرة لصعوبة تحديد قيمها بدقة وموضوعية .

٦. وضع القرار موضع التنفيذ :

لا يعنى اختيار أنسب البدائل أن القرار تم وضعه موضع التنفيذ لأن تنفيذ هذا البديل يتطلب إصدار المدير قراره بهذا البديل، وإبلاغه للمنفذين، وتحفيزهم على تنفيذه . ومن المتوقع أن تحدث مقارنة من العاملين قبل القرارات الصادرة، ولذلك يجب أن يدرك المدير هذه العقبة ويتخذ الأساليب المناسبة لتجاوزها أو تقليل أثارها السلبية . ومن الأساليب الشائعة والفعالة لمواجهة هذه المشكلة إشراك المرءوسين فى عملية اتخاذ القرارات حتى يشعروا أنهم هم المتخذون للقرار، وبالتالى يعملون على تنفيذه والالتزام بما يحقق الهدف المطلوب من اتخاذه .

أن عملية المشاركة فى اتخاذ القرارات تحتاج إلى نظام دقيق يوفر الفاعلية لها، ويتطلب مجموعة من المقومات التى تضمن نجاحه، وهذا ما سوف نتناوله فيما بعد

يجدر بنا أن نشير فى نهاية عرضنا لمراحل اتخاذ القرار، أن كل مرحلة من المراحل السابقة تسهم بقدر معين فى التوصل إلى القرار النهائى، وبالتالى درجة الموضوعية فى أداء كل مرحلة تنعكس بالضرورة على جودة القرارات الصادرة . كما يجب أن نوضح أن مراحل اتخاذ القرار فى الحياة العملية ليس بالضرورة أن تتم طبقاً للترتيب السالف الذكر فقد يحدث فى كثير من الأحيان تداخل وتشابك بين هذه المراحل، وقد تتم فى فترة وجيزة أو تستغرق فترات طويلة حسب نوعية القرار وأهميته ودرجة خطورته .

رابعاً : عناصر عملية اتخاذ القرارات :

يتوقف تحديد الإطار العام لعملية اتخاذ القرارات على عدد من العناصر الرئيسية هى كما يلى :

أ. المناخ الذى يتم فيه اتخاذ القرار .

ب. أهداف متخذ القرار .

ج. الاستراتيجيات البديلة .

د. النتائج المحددة للقرار .

أ. المناخ الذى يتم فيه اتخاذ القرار :

يتوقف المناخ الذى يتم فيه اتخاذ القرار على القرارات السابقة وظروف البيئة الداخلية والخارجية المحددة لهذا المناخ، وعادة توجد ثلاث حالات هى :

١. حالة التأكد التام :

يقصد بهذه الحالة أن متخذ القرار على علم كامل بكافة المتغيرات المحدد للموقف المتعلق بالقرار، والآثار التى سوف تترتب على اتخاذ القرار، ويمكن القول أن هذه الحالة نظرية بدرجة كبيرة لأن المنشأة تعمل فى ظل ظروف متغيرة بصفة مستمرة .

٢. حالة المخاطرة :

يقصد بهذه الحالة أن المتغيرات المحددة للموقف من المحتمل أن تحدث ولكنها ليست مؤكدة الحدوث . وهذه تمثل الوضع الشائع فى الواقع الفعلى .

٣. حالة عدم التأكد :

يقصد بها عدم قدرة متخذ القرار على معرفة المتغيرات المحددة للموقف والمؤثرة فى اتخاذ القرار . وتعتبر هذه الحالة من أصعب المواقف التى تواجه المدير وتؤثر على درجة الأمان فى القرارات الصادرة .

ب. أهداف متخذ القرار :

يتأثر مستوى القرار ونوعيته بالأهداف العامة للتنظيم وأهداف الفرد الشخصية، معنى ذلك أن أهداف متخذ القرار لها تأثير واضح على القرار ونوعيته، ولذلك يتطلب عند دراسة وتحليل عملية اتخاذ القرارات التعرف على أهداف المنشأة، وأهداف المديرين الذين يسترشدون بها عند مفاضلتهم بين البدائل .

ج. الاستراتيجيات البديلة :

يتوقف مستوى القرار على الاستراتيجيات والحلول البديلة المتاحة أمام متخذ القرار، وهذا يفرض أهمية حصر الحلول البديلة الممكنة والتقييم الدقيق لكل منها، ويمكن استرشاد المدير عند عملية المفاضلة الاختيار بالأسس التالية وهى أن يسهم الحل البديل فى تحقيق الهدف، وأن يكون من الممكن تنفيذه بمعنى أن يكون فى حدود الموارد المتاحة .

د. النتائج المحددة للقرار .

بعد تحديد الهدف من القرار وحصر الحلول البديلة، يتطلب الأمر تحديد النتائج المتوقعة المتعلقة بكل بديل سواء كانت ملموسة أو غير ملموسة، وفى ضوء المقارنة بين نتائج البدائل المختلفة يتم اختيار أفضلها .

<u>خامساً</u> : المشاركة فى اتخاذ القرارات :

تعتبر مشاركة المرءوسين فى اتخاذ القرارات من الموضوعات الرئيسية التى شغلت فكر كثير من المفكرين والباحثين باعتبارها من الأنظمة التى تعاون فى تحسين جودة القرارات الصادرة . والحد من مقاومة المنفذين، وحفزهم نحو تنفيذ القرارات التى شاركوا فى وضعها .

أن أهمية هذه المسألة تفرض علينا تناولها من عدة جوانب نوضحها فيما يلى :

- أهمية اشتراك العاملين فى اتخاذ القرارات .
- النتائج السلبية المترتبة على عدم المشاركة .
- المتغيرات المحددة لإمكانية المشاركة فى اتخاذ القرارات .

أهمية اشتراك العاملين فى اتخاذ القرارات :

يترتب على وجود نظام فعال لمشاركة المرءوسين فى اتخاذ القرارات عدة فوائد ونتائج نبرزها فيما يلى :

١. تتيح للمشاركين فى اتخاذ القرار الرؤية الكاملة والواضحة للمنظمة وأهدافها بدلاً من النظرة المحدودة لكل منهم فى نطاق عمله أو وحدته التى يعمل بها . ولاشك أن هذه الرؤية تؤدى إلى تركيزهم على الأهداف التنظيمية، وتحقيق التناسق والتعاون بين أعضاء التنظيم .

٢. زيادة الفهم المتبادل بين أعضاء التنظيم وتقليل النزاع والنافسة الضارة بينهم، لأن عملية المشاركة تعطى الفرصة لتعرف المنفذين على أهداف القرار، والآثار المترتبة على اتخاذه فى جوانب العمل المختلفة فى المنشأة، ومدى مساهمته فى تحقيق الهدف الرئيسى للمنشأة، كما أن المشاركة تؤدى إلى التعرف على وجهات النظر المختلفة، وكيفية الاستفادة من أفكار الغير فى تحسين جودة القرارات الصادرة .

٣. تسهم المشاركة فى تنمية مهارات المرءوسين الإدارية . وتكوين صف ثان لمتخذى القرارات، خصوصاً وأن القرار يمثل ركناً أساسياً من عمل المدير ويدخل فى كافة وظائفه المختلفة، ويؤثر على نتائج أدائه لفترات طويلة من الزمن . كما أن هذا الأسلوب يدعم مفهوم الطريقة العملية وأهميتها عند ممارسة العمل، وكيفية مراعاة الموضوعية والدقة عند تحليل البيانات وتقييم النتائج .

٤. تساعد على تنمية ملكية الخلق والابتكار لدى العاملين مما يؤدى إلى تحسين جودة القرارات الصادرة . ويرجع ذلك لأن المشاركة الحقيقية من قبل العاملين تستلزم منهم جهداً ودراسة لتحليل الموقف محل اتخاذ القرار، وتتطلب منهم التفكير فى البدائل الممكنة لمواجهة المشكلة والنتائج المرتبطة بكل بديل، وتبادل الأفكار فيما بينهم للوصول إلى أحسن النتائج أن هذا الجهد المبذول من قبل العاملين يؤدى إلى توسيع دائرة تفكيرهم ومدركاتهم للأمور .

٥. تضفى على القرارات الصادرة صفة الواقعية مما يؤدى إلى تحفيز العاملين نحو تنفيذها . لأن عملية المشاركة تؤدى إلى نقل ظروف واقع التنفيذ للمدير مع بيان الإمكانات الحقيقية المتاحة، والعقبات التى تحد من فاعلية الأداء، ومقترحات الحلول المناسبة لتجاوزها . كما أنها تؤدى إلى

تقارب وجهات النظر بين الرؤساء والمرءوسين، ووجود لغة واحدة للتفاهم، وتبين حقيقة الواقع الفعلى لظروف الأداء العمل بالمنشأة .

٦. تساعد على رفع الروح المعنوية للعاملين لتدعيم مفهوم العلاقات الإنسانية، وإحساس المرءوسين بتحقيق الذات نتيجة اشتراكهم فى القرارات الذين يتولون تنفيذها . ومن الطبيعى أن ارتفاع الروح المعنوية يؤدى إلى زيادة إنتاجية العاملين، وزيادة انتمائهم وربطهم بالمنشأة وأهدافها .

➢ **النتائج السلبية المترتبة على عدم المشاركة :**

يترتب على عدم اشتراك المرءوسين فى عملية اتخاذ القرارات عدة نتائج سلبية نوضح أهمها فيما يلى :

١. زيادة العبء على كاهل الإدارة فيما يتعلق باتخاذ القرارات نظراً لعدم الاستفادة من المعلومات والبيانات المتوفرة لدى المنفذين، والحاجة إلى المزيد من الوقت والجهد لتفهم ظروف التنفيذ، وقد يتعذر تحقيق ذلك لأهمية السرعة فى اتخاذ القرارات مما ينعكس فى النهاية على مستوى جودتها .

٢. تجميد قدرات العاملين المتعلقة بالتجديد والابتكار، وعدم اكتسابهم للمهارات الإدارية الناجمة من ممارسة اتخاذ القرارات مما يؤدى إلى ندرة الكفاءة الإدارية فى المستقبل لعدم توفير الجيل الثانى للإدارة الحالية .

٣. قد يترتب على عدم المشاركة فى بعض الحالات أن تصدر الإدارة قرارات بعيدة عن الواقع الفعلى لعدم توفر البيانات والمعلومات التى تحدد ظروف التنفيذ بدقة، ومن الطبيعى أن هذه القرارات يتعذر على العاملين تنفيذها وفى أغلب الأحوال يتم تجاهلها .

٤. ارتفاع حدة مقاومة العاملين للقرارات الصادرة نتيجة لغياب الثقة بين الإدارة والعاملين، مما يؤدى إلى صعوبة تحقيق الأهداف التى من أجلها تم إصدار هذه القرارات .

- **المتغيرات المحددة لإمكانية المشاركة فى اتخاذ القرارات :**

يوجد ثلاث قوى رئيسية تحدد إمكانية مشاركة المرءوسين فى اتخاذ القرارات هى كالآتى :

أ. قوى ترتبط بالمدير .

ب. قوى ترتبط بالمرءوسين .

ج. قوى متعلقة بالموقف .

أ. قوى ترتبط بالمدير :

يتأثر المدير بعدة قوى تحدد سلوكه ودرجة قبوله للمشاركة ومن هذه القوى قيمة ومعتقداته وشعوره تجاه المشاركة .

وأهميتها بالنسبة لمنفذى القرار، ودرجة اقتناعه بضرورة تحمل المرءوسين مسئولية اتخاذ القرارات . كذلك من الجوانب المتعلقة بالمدير درجة ثقته فى كفاءة وقدرات المساعدين، ومفهومه نحو القيادة والنمط الذى يرتكز عليه. ومن الطبيعى إذا كانت اتجاهاته تمثل القيادة الديمقراطية فإن ذلك ينعكس على درجة إشراكه لمساعديه فى اتخاذ القرارات .

ب. قوى ترتبط بالمرءوسين :

يجب أن يأخذ المدير القوى المرتبطة بالمرءوسين فى الاعتبار عند تحديد درجة المشاركة فى اتخاذ القرارات، ومن الممكن أن يعطى المدير لمساعديه حق الاشتراك فى اتخاذ القرارات إذا ما توفرت بعض أو كل الظروف التالية .

١. رغبة المرءوسين فى الاستقلال .

٢. توفر القدرة على الخلق والابتكار لدى المساعدين .

٣. اهتمام المرءوسين بالمشكلة أو الموقف الذى يحتاج إلى قرار، وتوفر الخبرة التى تعاونهم فى المشاركة الحقيقية .

٤. توافق الأهداف الشخصية للمساعدين مع الأهداف التنظيمية .

٥. توقع المرءوسين إشراكهم فى اتخاذ القرار، وتوفر الاستعداد الكافى لديهم لتحمل مسئوليه المشاركة .

ج. قوى متعلقة بالموقف :

تتأثر درجة المشاركة فى اتخاذ القرار بالقوى المرتبطة بالموقف فى حد ذاته وهى كالآتى :

١. **طبيعة المشكلة :** تؤثر طبيعة المشكلة على درجة المشاركة فى اتخاذ القرار، وهناك بعض المشكلات التى تحظى باهتمام المرؤوسين، ويتوفر لديهم المعلومات والإلمام الكافى بها بما يسمح لهم بالمشاركة الحقيقية والفعالية .

٢. **طبيعة التنظيم :** يقوم التنظيم على مجموعة من القيم والمبادئ مثل الأفراد، فإذا كان المبدأ السائد فى التنظيم هو المشاركة، فإن ذلك ينعكس بشكل واضح على فاعلية اشتراك المرءوسين فى اتخاذ القرارات .

٣. **جماعات العمل :** كلما ارتفعت كفاءة جماعات العمل فى التنظيم، وكان لديها الاستعداد الكامل للعمل كفريق، ووجد تآلف بينها، فإن ذلك يؤدى إلى توسيع دائرة المشاركة .

٤. عنصر الوقت : يؤثر الوقت الذى يتم فيه اتخاذ القرار على درجة المشاركة بدرجة كبيرة، ويمكن القول أنه كلما كان الوقت محدوداً . وهناك حاجة ملحة إلى اتخاذ قرارات سريعة كلما أدى ذلك إلى تقليل درجة المشاركة والعكس فى حلله اتساع الوقت .

سادساً : معوقات عملية اتخاذ القرارات :

توجد عدة معوقات تحد من فاعلية عملية اتخاذ القرارات نوضح أهما فيما يلى :

١. صعوبة تحديد المشكلة :

من أهم العقبات التى تواجه متخذ القرار صعوبة تحديد المشكلة أو الموقف محل القرار . وفى معظم الحالات تكون المشكلات غير واضحة وغير محددة المعالم، ويترتب على هذه الحالة ضرورة بذل جهد كبير لأجل صياغة المشكلة وتحديد جوانبها الرئيسية مع توفر الخبرة والمهارة لدى الإدارة لأداء هذه المهمة . وبالرغم من خطورة هذه العبقة إلا أن الفكر الإدارى الحديث قدم الاستشارات التى تعاون الإدارة فى التمييز بين المشكلات الرئيسية والفرعية، وحتى لا تضيع جهدها فى مسائل فرعية وتهمل المشكلات الأكثر حيوية وخطورة . ومن بين هذه الإرشادات أن المشكلة الرئيسية هى العقبة التى تحول دون تحقيق الأهداف العامة للمنظمة، وفى ضوء ذلك تكون المشكلة الحقيقية هى التى يترتب على حلها التخلص من المشكلات الفرعية .

٢. تناقض الأهداف والنتائج :

يحدث فى بعض الحالات وجود تناقض بين الأهداف التى تضعها الإدارة . أن وجود هذه الحالة يؤدى إلى صعوبة اتخاذ القرار والتناقض بين القرارات الصادرة ومن الأساليب التى تعاون فى التغلب على هذه العقبة وجود خطة عامة

للمنشأة وخطط فرعية للأنشطة المختلفة مع مراعاة التناسق فيما بينها وبين الخطة الرئيسية .

٣. **عدم وفرة المعلومات :**

يعتبر عدم توفر المعلومات أو البيانات اللازمة لاتخاذ القرارات من أخطر العقبات التى تحد من فاعلية أداء هذه المهمة فى الواقع الفعلى، ويمكن التغلب على هذه المشكلة بوجود نظام متطور للمعلومات .

سابعاً : نمط الإدارة عند اتخاذ القرارات :

يمكن النظر إلى نمط الإدارة عند اتخاذ القرارات من زاويتين رئيسيتين هما:

١. **النمط التقليدى فى اتخاذ القرارات :**

يرتكز هذا النمط فى اتخاذ القرار على خبرة ومهارة وبديهة المدير بصفة رئيسية، وبالرغم من عدم موضوعية هذا النمط إلا أنه مازال شائعاً حتى الآن، وتوجد مجموعة من العوامل التى تعضده نذكر منها ما يلى :

١. تتكون خبرة وبديهة المدير من ممارسته للعمل لفترات طويلة من الزمن، ومن التجارب التى يمر بها أثناء فترة عمله .
٢. يتوافق هذا الأسلوب مع متطلبات عمل المدير عند اتخاذه للقرارات السريعة لمواجهة المواقف غير المحددة وخصوصاً مع حالة عدم التأكد وعوائق التكلفة والوقت، وعدم توفر المعلومات الكافية عن ظروف العمل المرتقبة .
٣. تعود المدير على هذا الأسلوب فى اتخاذ القرارات طالما أنه لا يعلم الكثير عن الأدوات الأخرى والتى تتطلب إلمامه بمعارف متنوعة يفتقر إليها .

٤. يواجه المدير كثيراً من المواقف الإدارية التى يصعب ترجمتها فى شكل كمى، والتى تمثل الأساس لاستخدام الأساليب الحديثة المتطور من يضطر إلى اعتماده على خبرته وبصيرته عند اتخاذ القرارات اللازمة لهذه المواقف .

بالرغم من أهمية الخبرة والبديهة والحكم الشخصى فى عملية استنباط البدائل لحل المشكلة، وفى حالة المفاضلة بين البدائل عندما يصعب تحديد النتائج فى صورة كمية، إلى أن ذلك لا يعنى الارتكاز على هذا النمط فى اتخاذ القرارات وإغفال الأساليب الحديثة المتطورة، لعدم توفر الموضوعية بسبب القدرة المحدودة لمتخذى القرار، وتأثير الحاجات الإنسانية على إدراك المدير .

٢. النمط الحديث عند اتخاذ القرارات :

يعتمد هذا النمط على الأساليب الحديثة المتطور عند اتخاذ القرارات وبصفة خاصة الأساليب الإحصائية وأساليب بحوث العمليات .

أن ارتكاز المدير على هذه الأساليب عند اتخاذ القرارات يؤدى إلى تحقيق الموضوعية فى القرارات الصادرة، وتخفيض درجة المخاطرة المرتبطة بها. معنى ذلك أن هذه الأساليب المتطورة تسهم فى ترشيد عملية اتخاذ القرارات عن طريق تحديد الأهداف والفروض ودرجة المخاطرة بأسلوب موضوعى نسبياً مقارناً بالخبرة والحكم الشخصى للمدير .

يؤدى استخدام المدير لهذه الأساليب الحديثة عند اتخاذ القرارات عدة فوائد من بينها تفهم المدير للموقف فى صورة بسيطة وواضحة مع الشمولية فى نفس الوقت والتى يتعذر تحقيقها بالوسائل التقليدية . كذلك تعاون هذه الأساليب فى تحقيق التوازن بين الأهداف المتعارضة عن طريق تحديد أثر اتخاذ قرار معين على مجالات العمل المختلفة، بجانب أن هذه الأساليب تعاون المدير فى حصر البدائل المتاحة الممكنة المتعلقة بالموقف . وتحديد درجة المخاطرة المرتبطة بكل بديل،

والجهود والموارد اللازمة لنجاح تنفيذه . بالإضافة إلى ما تقدم فإن هذه الأساليب تساعد فى تقديم المقاييس المناسبة لقرار معين فى مجال محدد، وحل مشكلة الاتصالات المرتبطة بالقرار . وتحديد المتغيرات التى يجب النظر إليها فى المستقبل. والجوانب التى لا يتضمنها القرار .

قيام المدير باستخدام هذه الأساليب لا يعنى بالضرورة إلمامه الكامل بكل جوانب المعرفة المتعلقة بتلك الأساليب طالما من الممكن أن يستعين بالخبراء المتخصصين فى هذا المجال . ولذلك يكفى أن يلم بالجوانب التى تساعده فى التعرف على نوعية هذه الوسائل وحدود استخدامها، وتقديم المعلومات عما هو مطلوب لاتخاذ القرار .

يستلزم لنجاح هذا النمط توفر عدة مقومات منها تحديد المتغيرات الرياضية التى تمثل الموقف، وتحديد النموذج الممكن استخدامه، والأدوات الرياضية اللازمة لتطبيق النموذج، وبساطة المشكلة حتى يمكن معالجتها فى الوقت وبالتكلفة المناسبة، ومع ذلك فقد اسهم الحاسب الآلى فى التغلب على هذا القيد بدرجة كبيرة.

وبالرغم من أهمية هذا النمط فى اتخاذ القرارات وموضوعيته إلا أن ذلك لا يعنى توفر الكال له لوجود بعض التحفظات عليه والمتعلقة بقصوره أمام المواقف المرتبطة بالسلوك الإنسانى بصفة رئيسية لصعوبة ترجمتها فى شكل كمى، ومع ذلك فالتطور فى هذه الأساليب حالياً يتجه نحو تجاوز هذه العقبة . كما أن عملية اتخاذ القرار تحتاج بجانب الارتكاز على هذه الأساليب الحديثة المتطورة إلى تفكير خلاق يعتمد بالدرجة الأولى على قدرة ومهارة وبديهة المدير .

أن هذا القيد الأخير يبرز أهمية مهارة وبديهة المدير بجانب استخدام الأساليب الحديثة لفاعلية القرارات الصادرة . ولذلك يعتبر النمطان وتكاملهما أمراً ضرورياً لترشيد عملية اتخاذ القرار .

ثامناً : المفاهيم الفكرية حول متخذ القرار :

اختلفت المفاهيم الفكرية المتعلقة بمتخذ القرار والهدف الذى يسعى إليه. ويوجد فى هذا الصدد اتجاهان رئيسيان هما :

١. نظرية الرجل الاقتصادى .
٢. نظرية الرجل الإدارى .

١. نظرية الرجل الاقتصادى :

تقوم هذه النظرية على مفهوم توفر الرشد لدى متخذى القرار وبالتالى سلوكه يتحدد بناء على الفروض التالية :

١. توجد مجموعة من البدائل الثابتة ترتبط كل منها بنتائج محددة .
٢. توجد قاعدة ثابتة لتقييم البدائل وترتيبها .
٣. يتوفر لدى الفرد معرفة كافية بالبدائل المتاحة .
٤. السلوك الفردى لمتخذ القرار يجعله يختار البديل الذى يحقق أكبر عائد ممكن .

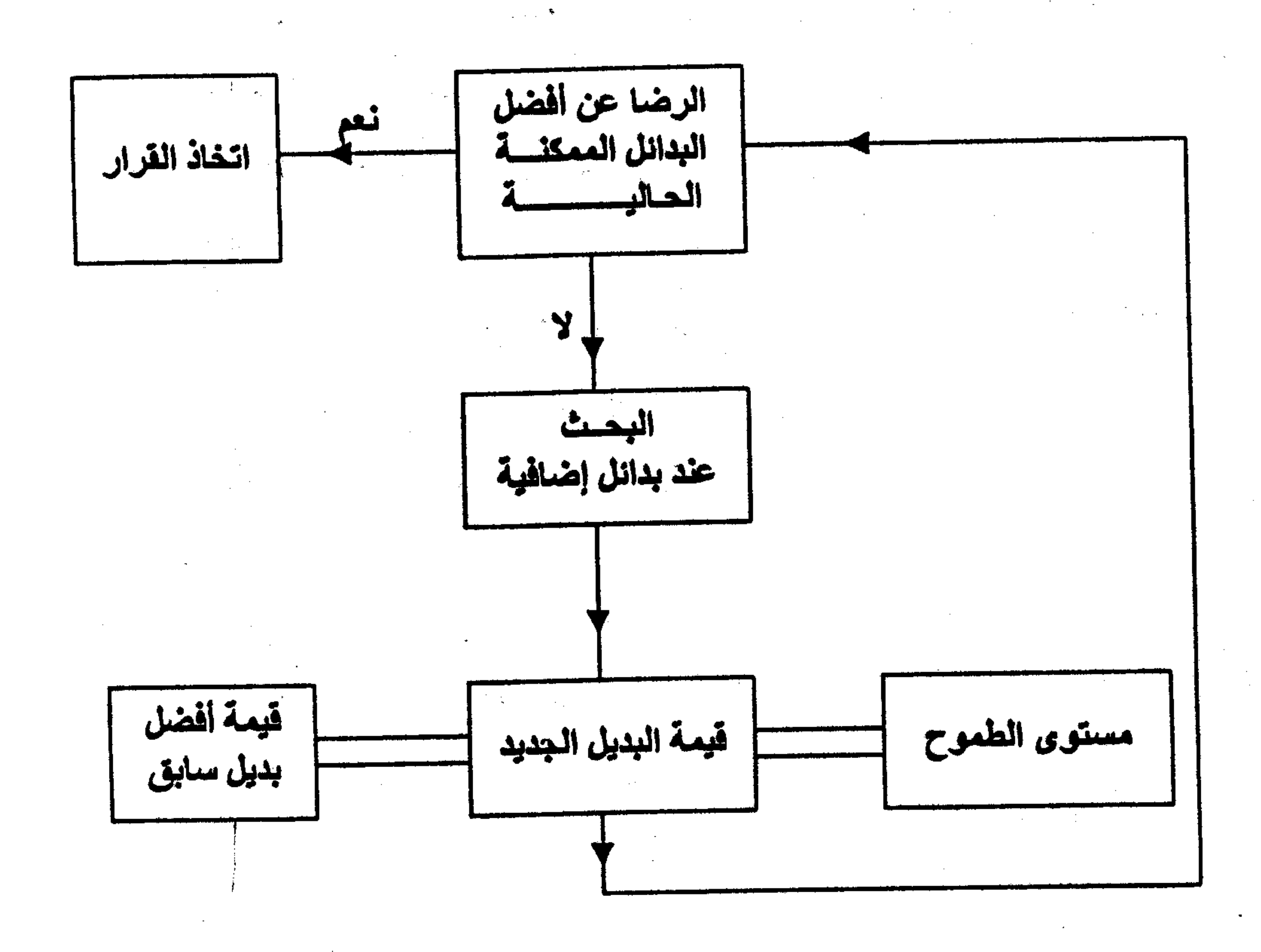
لكن يؤخذ على هذه النظرية أن تحقق شرط الرشد فى متخذ القرار أمر يصعب تحقيقه فى الواقع العملى لعدم إمكانية توفر المعرفة الكاملة لدى الشخص التى تمكنه من التحديد الدقيق لكافة العوامل المؤثرة عند تقييم البدائل وفى حصر البدائل، وتحديد العوامل الاستراتيجية المحددة للموقف . كما أن عملية الاختيار على أساس أكبر عائد ممكن ليست بالأمر السهل بل يكتنفها من العقبات المرتبطة بتحديد مفهوم الربح وأساليب قياسه .

٢. نظرية الرجل الإدارى :

ظهرت نظرية الرجل الإدارى لتعذر تطبيق النظرية السابقة فى الواقع الفعلى لعدم توفر الرشد المطلق فى متخذ القرار . ولذلك تقوم هذه النظرية على مفهوم وجود جانب من عدم الرشد طالما أن المعرفة الكاملة أمر يصعب تحقيقه عملياً . وتقوم نظرية الرجل الإدارى على عدة فروض نوضحها فيما يلى :

١. يوجد حدود لمعرفة الفرد للبدائل والعوامل المؤثرة .
٢. يعتمد الفرد على أسس بسيطة فى تقييم البدائل وترتيبها فى ضوء قدرته وإدراكه للواقع الفعلى .
٣. اختيار الفرد لا يكون للبديل الأمثل بل للبديل الذى يحقق الرضا طالما يقابل تطلعاته .
٤. مستوى طموح الفرد يتراوح بين الأعلى والأدنى طبقاً لقيم البدائل الحالية.

يلاحظ أن فروض هذه النظرية أقرب إلى الواقع الفعلى طالما أن القرار يتعلق بالمستقبل، وهناك درجة من عدم الرشد أو حدود للعقلانية للمعرفة غير الكاملة بالبدائل الممكنة والعوامل المؤثرة، وأسس القيم، كما أن البديل الأمثل يمثل حالة نظرية بحتة تستلزم اشتراطات معينة يتعذر توفرها فى الحياة العملية، ولذلك فالواقع يفرض اختيار أفضل البدائل الممكنة والتى تتناسب مع مستوى طموح متخذ القرار، ومن الطبيعى أن ذلك يتوقف على المستوى الذى يتوقعه متخذ القرار .
يمكن تصوير سلوك الرجل الإدارى طبقاً لمفهوم هذه النظرية فى الشكل التالى :


الرضا عن أفضل البدائل الممكنة الحالية
نعم
اتخاذ القرار
لا
البحث عند بدائل إضافية
قيمة أفضل بديل سابق
قيمة البديل الجديد
مستوى الطموح

الفصل الرابع عشر
الإدارة المحلية

مقدمـة :

نتيجة زيادة حجم الدولة وأتساع مجالات الوظائف والأنشطة التى تمارسها الدولة ظهر مفهوم اللامركزية الجغرافية أى إنشاء الأجهزة الإدارية الحكومية فى المناطق المختلفة . وكذلك ظهر مفهوم اللامركزية الإدارية والذى يتمثل فى أسلوب الإدارة دون الحكومة المركزية بصرف النظر له طبيعة الاختصاصات والصلاحيات من السلطات المركزية إلى الوحدات المحلية على مستوى الأقاليم .

أولاً : مفهوم الإدارة المحلية :

الإدارة ا لمحلية تعنى منح الأقاليم السلطات التنفيذية التى تمكنها من مباشرة الخدمات وتأدية الأنشطة ذات الطبيعة المحلية ويتوقف ذلك على مدى حدود الصلاحيات والاختصاصات المفوضة من الحكومة المركزية .

وتعتبر الإدارة المحلية درجة من درجات الحكم المحلى حيث تفوض السلطات لبعض الوظائف إلى السلطات المحلية على مستوى الوحدات الإدارية المحلية (محافظات ، مدن ، قرى) ويكون لها سلطة اتخاذ القرارات فى الشئون التى كانت تتولاها الوزارات فى الأصل .

وتناسب الإدارة المحلية عملية تحقيق اللامركزية الإدارية فى النشاط الحكومة على المستوى القومى لأداء الخدمات العامة على مستوى المحليات وبذلك تظهر المشاركين الحكومية المركزية والسلطات المحلية فى أداء الخدمات حين تقوم الحكومة المركزية بأداء بعض الخدمات عن طريق فروع المحليات .

وترجع المحليات إلى الحكومة المركزية فى بعض القرارات وتتصرف بتفويض فى بعض القرارات ويوجد تفويض فى السلطة ولا يوجد تفويض فى المسئولية وتظهر المراجعة والرقابة من الجهة المركزية .

ثانياً : أسباب ظهور الإدارة المحلية .

١. أتساع دور الدولة كان لتعدد وأتساع مهام الدولة المعاصرة أثراً كبيراً فى نشأة الحاجة إلى قيام منظمات حكومية محلية تختص بتلك المهام ذات الطابع المحلى . فأتساع دور الدولة أبرز الحاجة إلى قيام نوع من تقسيم العمل فى مجال الإدارة العامة . فعندما كان نشاط الدولة وخدماتها محدودة، كان من اليسير على الحكومة أداء خدماتها فى جميع أرجاء البلاد عن طريق الوزارات والمصالح فى العاصمة، وفروع هذه الأجهزة الكائنة بالأقاليم . لكن اتساع دور الدولة وتعدد الخدمات التى تقدمها أجهزتها، جعل من العسير على الحكومة المركزية وفروعها الإقليمية أن تباشر أداء الخدمات والمهام ذات الطابع الإقليمى، فى نفس الوقت الذى تقوم فيه بمباشرة مهامها ذات الطابع القومى . فكان أن نشأت الحاجة إلى قيام منظمات محلية تفوض لها الدولة بعض مهامها وسلطاتها ذات الطابع الإقليمى، وتخلع عليها قدراً من الاستقلال التنظيميى والإدارة والمالى، ويكفل للأجهزة المركزية للدولة أن تتفرغ للمشكلات والمهام ذات الطابع القومى .

٢. **التفاوت بين أقاليم الدولة:** عندما تتشتت أقاليم الدولة جغرافياً، وتتسع رقعتها، ويقترن هذا بتفاوت فى طبيعة المشكلات والخدمات والمهام التى تقوم بها الدولة فى كل إقليم، فإن قيام منظمات محلية لا مركزية يصبح ضرورة تتطلبها هذه الظروف ويمكن القول بأن درجة اللامركزية، ودرجة استقلال المنظمات التى تباشر نشاطها على أساس محلى، يرتبط

ارتباطاً وثيقاً بحجم الخدمات والمهام التى تقوم على أساس محلى، وبدرجة اختلاف هذه الخدمات وأنظمة وأساليب العمل من إقليم لإقليم . ومعنى هذا أن الأساليب التنظيمية والإدارية التى تتسم بالمركزية، والتى تميل إلى توحيد أنماط وأنظمة العمل، تصبح غير مناسبة فى ظل هذا التفاوت . وبهذا تبرر الحاجة إلى تطبيق أقدار متزايدة من اللامركزية، التى قد تنتهى إلى نشأة منظمات وأجهزة محلية تباشر اختصاصات وسلطات الدولة فى المجال الذى حدد لها، بحيث تستطيع تكييف أدائها وخدماتها وأنظمتها بما يناسب الميدان الإقليمى الذى تعمل فيه .

٣. **ظهور الديمقراطية** : يعتبر الاتجاه إلى اللامركزية الإقليمية، وقيام منظمات محلية تسير ذاتياً، علامة من علامات الديمقراطية فى نظام الحكم. ويمكن القول بأن تركيز سلطات الدولة فى الأجهزة المركزية فى العاصمة، هو علامة من علامات الأنظمة الديموقراطية. فكلما كان نظام الحكم ديموقراطيا، كلما اتجه إلى إعطاء الأقاليم سلطات واختصاصات واسعة فى مجال إدارة وتسيير أمورها وحل مشكلاتها ذاتياً . ويمكن القول بأنه كلما كان لسكان أقاليم الدولة دوراً بارزاً فى تسيير المنظمات العامة الخاصة بهذه المنظمات، كلما كان هذا مؤشراً على ديموقراطية النظام . أن الديموقراطية تعنى اشتراك الشعب فى حكم نفسه . ولما كان من العسير اشتراك سكان أقاليم الدولة فى تسيير والرقابة على الأجهزة المركزية للدولة بنفس القدر من الفعالية بالنسبة للأجهزة الإقليمية، فإن نقل سلطات الدولة للأجهزة الإقليمية واشتراك سكان الأقاليم فى مباشرة هذه السلطات يعتبر مؤشراً هاماً وعلامة مميزة لديموقراطية نظام الحكم . أن استقلال هذه المنظمات وإخضاعها لرقابة محلية يحقق فعالية أدائها فى كثير من الحالات، واستجابتها للمطالب المحلية التى أنشئت لخدمتها . أى أن الديموقراطية بمعنى مشاركة القواعد فى مختلف أقاليم الدولة فى تسيير

شئونهم وحكم أنفسهم، يمكن قياسها (جزئياً) بمدى الاستقلال الممنوح للمنظمات المحلية وبمدى خضوع هذه المنظمات لتوجيه ورقابة القواعد المحلية .

ثالثاً : تقسيم المهام والوظائف بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية :

لما كان ما تقوم به المنظمات المحلية من مهام ووظائف، يمكن أيضاً أن تقوم به أجهزة الحكومة المركزية، فإن ثمة سؤال يبرز على الفور هو : كيف تحدد وتوزع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمنظمات المحلية ؟

يمكن القول ابتداء أن الضابط الرئيسى فى توزيع الاختصاصات يتعلق بتحديد الاختصاصات ذات الطابع القومى، لكى تقوم به الحكومة المركزية، والاختصاصات التى تمثل مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية، على نحو يبرر أفراد تنظيم خاص بها . فوق هذا الضابط تنفرد المنظمات المحلية بكل ما هو محلى بطبيعته، وتتولى الحكومة المركزية أداء الاختصاصات ذات الطابع القومى . لكى توزيع الاختصاصات على هذا النحو يظل رهيناً بتحديد ما يعتبر من الاختصاصات الحكومية قومياً وما يعتبر محلياً .

أن الإجابة على مثل هذه التساؤلات يحكمه إلى درجة كبيرة الشكل السياسى للدولة (بسيطة موحدة، أم فدرالية مركبة) ونظام الحكم، فضلاً عن عديد من الاعتبارات المتعلقة بطبيعة الاختصاصات وأفضل الأساليب لمباشرتها، وبالظروف التاريخية الاقتصادية والاجتماعية .

وفى ظل الدولة البسيطة الموحدة، لا يتوقع أن تكون الاختصاصات المفوضة للسلطة المحلية كبيرة، لأن فى ذلك ما يتناقض مع طابع المركزية السياسية الذى تستمد منه الدولة طابعها الموحد. وحتى الحالات التى يتم نقل مهام ووظائف متنوعة وعديدة للأجهزة المحلية فى الدولة الموحدة، فإن ممارسة هذه

الأجهزة لتلك المهام والوظائف يكون تحت أشراف ووصاية ورقابة السلطات المركزية . ففى فرنسا مثلاً، وهى دولة بسيطة موحدة تأخذ بنظام الإدارة المحلية، تقوم المجالس المحلية باختيار ما تراه من الخدمات والاختصاصات المحلية، فتضطلع بخدمات تعليمية وصحية وترفيهية وخدمات إسكان .. وغير ذلك . لكن الحكومة المركزية تباشر وصايتها ورقابتها على هذه المجالس المحلية من ناحيتين، فهى تقر موازناتها المالية، وتراقبها مراقبة دقيقة عن طريق وزارة المالية وجهاز المحاسبات العام . وهكذا فإنه حتى فى الحالات التى قد تتسع مجالات نشاط المنظمات المحلية فى الدولة البسيطة الموحدة فإن ذلك بقى خاضعاً لسيطرة ورقابة أجهزة السلطة المركزية .

أما فى الدولة الفدرالية المركبة، فإن الاختصاصات الواسعة التى تتمتع بها الأجهزة المحلية تعتبر اختصاصات أصيلة تؤيدها الصلاحيات التشريعية التى تمارسها المجالس التشريعية المحلية . وتستطيع أجهزة الحكم المحلى فى الدولة الفدرالية أن تصدر من التشريعات ما يمكن أن يوسع من مهام ووظائف الأجهزة التنفيذية المحلية دونما وصاية أو رقابة من الأجهزة المركزية .

وفضلاً عن العامل المتعلق بشكل الدولة، فقد تكون بعض الاختصاصات من طبيعة معينة قد لا تقدم عليها أو تقدر على مباشرتها الأجهزة المحلية . فالإنفاق على برامج بحوث الفضاء، أو إنشاء الطرق التى تتخطى الحدود الإقليمية للمحليات، أو الرقابة على أنشطة المشروعات الاقتصادية التى تباشر أنشطتها على مستوى قومى ... كل هذه مهام من الأفضل أن تقوم بها الحكومة المركزية، لأنها تتخطى المصالح المحلية الضيقة وتتعلق بمسائل قومية عامة .

وهناك بعض الظروف الأخرى التى قد تبرر قيام الأجهزة المحلية باختصاصات معينة . فقد يكون قيام الأجهزة المحلية ببعض المهام هو استمرار لأوضاع تاريخية كانت هذه الأجهزة المحلية تباشر فيها هذه المهام . وقد تقوم السلطات المركزية ببعض المهام التى كانت تدخل فى اختصاص المحليات، فى

ظروف الأزمات الاقتصادية أو فى ظروف الحرب . وقد يبرر إعطاء المحليات بعض الاختصاصات فى مجالات معينة نتيجة ظروف اجتماعية تتعلق مثلاً بوجود قوميات أو طوائف تقطن أقاليم معينة، فيتعين معه قيام المحليات التى تنشأ فى هذه الأقاليم بتقديم خدمات تعليمية وثقافية تناسب التكوين الاجتماعى والثقافى المتميز لكل إقليم .

وهناك بعض الفروق بين الأنظمة الرأسمالية الاشتراكية فى طبيعة الاختصاصات الموكلة إلى الأجهزة المحلية . فبحكم أن الأجهزة الإدارية التنفيذية للحكومة (المركزية والمحلية) تقوم فى الأنظمة الاشتراكية بمهام اقتصادية وإنتاجية، من خلال المشروعات العامة، فإن من الطبيعى أن تتسع مهام واختصاصات الأجهزة المحلية فى الأنظمة الاشتراكية بحكم اتساع دور الدولة فيها. أما الأنظمة الرأسمالية، فبحكم أن الأنشطة الاقتصادية يكون أغلبها خارج نطاق الملكية العامة، فإن مهام الأجهزة المحلية لا يتعدى نطاق الخدمات والمرافق العامة.

هذا ويوجد معياران لتحديد اختصاصات الأجهزة المحلية وتمييزها عن اختصاصات الأجهزة المركزية . فهناك طريقة توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية بصفة عامة، وهناك طريقة توزيعها وتحديدها على سبيل الحصر . ونعرض لهذين المعيارين فيما يلى :

معيار التوزيع بصفة عامة :

عندما توزع الاختصاصات بصفة عامة، فإن ما تقوم به الأجهزة المحلية يتم تحديده بالرجوع أما لقاعدة أو معيار عام يحدد صلاحيات الهيئات المحلية بأنها تتضمن مثلاً كل الخدمات والمسائل التى تتعلق بالإقليم، وأما القيام بأى اختصاص لا يرد نص قانونى بتحريمه، أو بإعطاء مسئولية لجهة مركزية . ففى مثل هذه الحالات يكون المجال واسعاً لكى تختار الأجهزة المحلية بنفسها ما تود مباشرته من اختصاصات . وتأخذ بهذا المبدأ كل من فرنسا وهولندا وبلجيكا وألمانيا .

ويلاحظ على الدول التى تأخذ بمعيار التوزيع بصفة عامة أن تطبيقها لهذه الطريقة يتفاوت حسب الشكل السياسى للدولة . فللمجالس المحلية فى فرنسا تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية التى تدخل فى اختصاص كل منها . لكن رغم هذا، فإن المجالس المحلية تخضع لرقابة الحكومة المركزية حتى لا تغزو الأولى اختصاصات الأخيرة، وحتى لا يكون عملها متناقضاً مع المصلحة القومية العليا للدولة . ويعنى هذا أنه رغم أن اختيار الاختصاصات التى تباشرها السلطات المحلية ترك مجالاً واسعاً لهذه المحليات، إلا أنه بحكم أن الدولة الفرنسية دولة بسيطة موحدة تمارس قدراً غير قليل من الوصاية على أجهزة الإدارة المحلية، فإن الحكومة المركزية تمارس قدراً كبيراً من الرقابة التى تشكل قيداً واقعياً على حرية المجالس المحلية فى تحديد اختصاصاتها .

معيار تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر :

قد يتم تحديد اختصاصات الأجهزة المحلية بقوانين تنص بصورة واضحة على ما يجوز لهذه الأجهزة مباشرته من مهام واختصاصات . وفى هذه الحالة تنص التشريعات على هذه الاختصاصات على وجه التحديد، بحيث يعتبر مباشرة الأجهزة المحلية لاختصاصات خارج ما هو مقرر فى نص القانون باطلاً، لتعديه الحدود المنصوص عليها .

ويعتبر تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر من العوامل التى تحد من تجاوزات الأجهزة المحلية، وتحد من مليها إلى توسيع صلاحياتها بلا مبرر . لكن طريقة التحديد المفصل للاختصاصات تعيق المجالس والأجهزة المحلية عن ممارسة حق المبادرة فى اقتراح وتنفيذ البرامج المحلية، وتعيقها عن تكييف مهامها ووظائفها لتناسب الظروف والمتغيرات المحلية .

رابعاً : نظام الإدارة المحلية :

يعتبر نظام الإدارة المحلية نموذجاً للامركزية التنظيمية والإدارية فى مجال السلطة التنفيذية . ونظام الإدارة المحلية يذهب إلى مدى أبعد مما يذهب إليه نظام الفروع الإدارية للأجهزة المركزية . فالفروع الإدارية رغم أنها وحدات تنظيمية مصلحيه تنشئها أجهزة الحكومة المركزية فى أقاليم الدولة، إلا أن هذه الفروع تظل امتدادا للكيانات التنظيمية المركزية ولا تتمتع بالاستقلال التنظيمى أو الإدارى أو المالى عنها . أما أجهزة الإدارة المحلية فهى بالمقارنة بالفروع المحلية تمثل كيانات تنظيمية وإدارية ومالية مستقلة، لها شخصيتها المعنوية المستقل، ولها الصلاحيات المترتبة على هذا الاستقلال .

لكن استقلال أجهزة الإدارة المحلية وأن كان أبعد مدى بكثير من ذلك الذى يتاح للفروع المحلية، إلا أنه يتضاءل أمام الاستقلال الذى تتمتع به أجهزة الحكم المحلى، ونطاق السلطات التى تتمتع بها .

ولتحقيق اللامركزية التنظيمية والإدارية فى مجال السلطة التنفيذية التى تقوم عليها أنظمة الإدارة المحلية يجب توفر الأركان الثلاثة التالية :

١. تقسيم جغرافى لأقاليم الدولة .
٢. سلطات تنفيذية تتضمن استقلالاً إدارياً ومالياً .
٣. علاقات مع الحكومة المركزية .

وتتناول كل ركن من هذه الأركان الثلاثة فيما يلى :

أ. تقسيم جغرافى لأقاليم الدولة :

يحدد التقسيم الجغرافى لأقاليم الدولة، نطاق صلاحيات الأقسام الإدارية الممثلة فى وحدات الإدارة المحلية . ويدخل فى تحديد هذا التقسيم نفس الاعتبارات التى تؤخذ عند تحديد الوحدات المحلية لأغراض الحكم المحلى . لكن تأثير

الاعتبارات الاقتصادية، وتأثير الاعتبارات الخاصة بالممارسة الديمقراطية يكون أقل من تأثيرها فى تقسيم الوحدات الجغرافية لأغراض الحكم المحلى . ولكون نظام الإدارة المحلية لا يمثل نظاماً متكاملاً للحكم، فإن العوامل الاقتصادية والسياسية تتنحى لتبرز محلها الاعتبارات الخاصة بالكفاءة الإدارية والتنظيمية . إذ ينبغى لتحديد نطاق الوحدة المحلية فى نظام الإدارة المحلية أن يسترشد بتأثير حجم أوعية الخدمات وعدد السكان ودرجة التشتت الجغرافى على إمكانية تحقيق وفورات التخصص وتقسيم العمل فى أجهزة الإدارة المحلية، وإمكانية التنسيق بين مختلف الخدمات التنفيذية التى تؤديها هذه الأجهزة .

٢. سلطات تنفيذية تتضمن استقلالاً إدارياً ومالياً :

تتعلق الاختصاصات التى تباشرها أجهزة الإدارة المحلية أساساً بمجال العمل التنفيذى . وتقوم أنظمة الإدارة المحلية على تمتع الأجهزة المحلية بالسلطات والصلاحيات التنفيذية اللازمة لأدائها الخدمات والمهام الموكلة إليها . ويعنى هذا تمتع هذه الأجهزة بدرجة كبيرة من الاستقلال فى تنظيم أعمالها، وفى وضع أنظمتها الإدارية، وفى اتخاذ القرارات ووضع السياسات التى تراها مناسبة، وفى تسيير أجهزتها، وفى تدبير مواردها المحلية بالقدر الذى يكفل لها قدراً مناسباً من التمويل الذاتى . وهى بذلك تتمتع بقدر من الاستقلال فى تسيير شئونها يفوق بكثير ما هو متاح للفروع الإدارية التابعة للأجهزة المركزية . ذلك لأن القانون يخلع على أجهزة الإدارة المحلية شخصية اعتبارية مستقلة عن الجهاز الإدارى المركزى، ويعطيها الكثير من الصلاحيات الإدارية والمالية . ويتضمن هذا فى معظم الحالات منحها صلاحيات فى تحصيل الرسوم والضرائب المحلية واستخدامها فى تمويل أنشطتها وخدماتها . وينبغى ملاحظة أن الصلاحيات التى تتمتع بها وحدات الإدارة المحلية والاستقلال والشخصية الاعتبارية التى تخلع عليها تكون بقوانين تصدر من السلطة التشريعية المركزية وبموافقتها .

٣. علاقاته مع الحكومة المركزية :

رغم أن أجهزة الإدارة المحلية تتمتع بقدر متميز من الاستقلال، إلا أن ارتباطها مع الأجهزة المركزية يعتبر ركناً هاماً من أركان نظام الإدارة المحلية . فأجهزة الإدارة المحلية تعتمد فى كثير من الحالات على الإعانات والمنح التى تقدمها لها الحكومة للقيام ببرامج معينة، أو لسد النقص فى مواردها المحلية . وكثيراً ما تعهد الحكومة المركزية إلى الأجهزة المحلية بخدمات ومهام معينة نيابة عنها .

لكن الجانب الأهم فى علاقة أجهزة الإدارة المحلية بالحكومة المركزية، هو الذى يتعلق برقابة السلطات المركزية على هذه الأجهزة فمهما قيل عن استقلال الأجهزة المحلية إدارياً ومالياً فإنها تخضع لقدر من الرقابة والإشراف من قبل الحكومة المركزية فى ظل نظام الإدارة المحلية .

وخلافاً لنظام الحكم المحلى الذى تضيق فيه إلى درجة كبيرة رقابة الأجهزة المركزية على الأجهزة المحلية، حتى تكاد أن تنعدم، فإن رقابة الأجهزة المركزية على الأجهزة المحلية فى نظام الإدارة المحلية تكون ملحوظة .

وتتفاوت درجات الرقابة التى تخضع لها أجهزة الإدارة المحلية من قبل الحكومة المركزية من بلد لآخر . فقد تكون هذه الرقابة تفصيلية تصل إلى حد أن تحل الأجهزة المركزية محل السلطات المحلية فى بعض التصرفات أو أن تقوم بإلغاء تصرفات قامت بها السلطات المحلية بحيث يصبح تدخل السلطات المركزية مخلاً بالاستقلال المفترض للأجهزة المحلية . ومثال هذا النمط الفرنسى والمصرى للرقابة على الأجهزة المحلية . وقد تكون هذه الرقابة مرنة وعامة تؤكد استقلالية الأجهزة المحلية وتعزز حريتها فى التصرف .

وتتفاوت صور وأنواع الرقابة التى تمارسها الحكومة المركزية على الأجهزة المحلية . فقد تتضمن هذه الرقابة حق التعيين فى بعض الوظائف وخاصة الوظائف العليا (المحافظ أو المدير، ونوابه)، وحق تفسير القوانين المنوط بالأجهزة المحلية تنفيذها وإصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بها، وحق الرقابة على تصرفات الأجهزة المحلية وما قد يتضمنه هذا من حق الأذن بالتصرف أو إلغائها، والرقابة على إجراءات التنفيذ، والرقابة على التصرفات المالية، بما فى ذلك الرقابة على قيام الأجهزة المحلية بفرض وتحصيل رسوم وضرائب محلية، وكذلك الرقابة على التصرفات المالية، بما فى ذلك الرقابة على قيام الأجهزة المحلية بفرض وتحصيل رسوم وضرائب محلية، وكذلك الرقابة على المشروعات والبرامج واللوائح المحلية ... الخ . ويتفاوت مزيج العناصر التى تحويها رقابة الأجهزة المركزية من نظام لآخر بناء على درجة تدخل الأجهزة المركزية فى عمل الأجهزة المحلية، وبناء على طبيعة الاختصاصات الموكلة إلى المحليات والظروف التاريخية والسياسية لقيامها بها .

خامساً : أجهزة الإدارة المحلية :

نظراً لأن نظام الإدارة المحلية يقوم أساساً على مباشرة سلطات تنفيذية على المستوى المحلى، فإن الجهاز التنفيذى يعتبر المحور الرئيسى لنظام الإدارة المحلية . وفى الحالات التى توجد فيها مجالس شعبية محلية، لا تمارس هذه المجالس اختصاصات تشريعية فى ظل نظام الإدارة المحلية إلا فى أضيق الحدود . وبحيث تخضع هذه الممارسة لرقابة ومصادقة الأجهزة المركزية .

ويوجد على قمة الجهاز الإدارى المحلى رئيس تنفيذى هو المحافظ أو المدير، وعدد من المسئولين التنفيذيين . وقد يتم اختيار هذه القيادات التنفيذية أما بالانتخاب من قبل المواطنين المحليين أو بالتعيين من قبل الأجهزة المركزية . وعندما يكون أساس الاختيار هو الانتخاب، فإن فى ذلك تدعيماً لاستقلال الأجهزة

الإدارية المحلية وخضوعها للإرادة الشعبية المحلية . لكن عدد غير قليل من بلاد العالم الثالث يأخذ بنظام التعيين تحقيقاً لسيطرة الأجهزة المركزية على المحليات، وضماناً لفعالية تأثيرها عليها . ولا شك أن الأخذ بمبدأ تعيين القيادات التنفيذية المحلية بقرارات من الأجهزة المركزية ينتقص من الاستقلال الذى تقوم عليه اللامركزية الإدارية والتنظيمية فى نظام الإدارة المحلية .

ويتكون الجهاز الإدارى المحلى من مجموعة من الوحدات والأقسام الإدارية، لمباشرة المهام والاختصاصات التنفيذية فى المجلس المحلى الذى تخدمه. وغالباً ما يتضمن تقسيم هذه الوحدات والأقسام تخصيص كل وحدة أو قسم منها لأداء نوع معين من الخدمات المحلية .

وعندما توجد مجالس محلية بجانب الجهاز التنفيذى، فإن اختصاصاتها الرئيسية تكون رسم السياسات المحلية، والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية المحلية . أما الاختصاصات التشريعية، فلا تمارسها هذه المجالس الشعبية إلا فى الحدود المفوضة لها من قبل السلطات التشريعية المركزية، وبحيث تكون تحت رقابتها .

وكثيراً ما تكون أنظمة العمل والقوانين واللوائح التى تخضع لها الأجهزة التنفيذية المحلية، هى ذات الأنظمة التى تخضع لها الأجهزة التنفيذية للحكومة المركزية لأنها غالباً ما تكون صادرة عن هذه الأجهزة المركزية . ولا شك أن وضعها كهذا ينتقص بشدة من الاستقلال المفترض للأجهزة المحلية .

أما حين تكون الأنظمة الإدارية التى تسير على أساسها المنظمات المحليات هى من اختصاص الأجهزة التنفيذية المحلية، أو المجالس الشعبية المحلية، فإن فى ذلك تحقيقاً لمضمون الاستقلال واللامركزية الإدارية والتنظيمية التى يقوم عليها نظام الإدارة المحلية .

ويتم تنظيم أجهزة الإدارة المحلية فى مستويات متدرجة تبدأ من الوحدات الصغير مثل البلديات أو الأقسام إلى الوحدات الكبيرة مثل المحافظات أو المديريات. وفى الحالات التى تمارس السلطات التنفيذية إشرافاً ورقابة كبيرة نسبياً على أجهزة الإدارة المحلية، فإن هذا التسلسل قد يمتد إلى الأجهزة المركزية التى تكون حينئذ فى موقع رئاسى بالنسبة للأجهزة المحلية . وفى مثل هذه الحالات قد تتمركز مهام الإشراف والرقابة المركزية فى وزارة للإدارة المحلية تنشأ للقيام بهذه المهام.

الفصل الخامس عشر
اتجاهات وتحديات الأعمال فى القرن الحادى والعشرين وكيفية مواجهتها

مقدمة :

يتسم عالمنا اليوم بحدوث العديد من التغيرات فى الأنظمة والأدوات الاقتصادية المختلفة والتى تساهم فى إعادة تشكيل القوى والموازين الاقتصادية والسياسية . وقد شهد العالم منذ بداية هذا العقد الكثير من التغيرات سواء على المستوى التكنولوجى، اتجاهات وتفضيلات العملاء، زيادة الأهمية النسبية لقطاعات اقتصادية معينة، ولا شك أن هذه التغيرات تؤثر على المنظمات على اختلاف أنواعها وأن تفاوتت درجة التأثير حسب حجم المنظمة وقوتها ومدى استعدادها للتجاوب مع هذه التغيرات .

ويختلف المدى الذى يمكن أن تحدثه هذه التغيرات على المنظمة . فبعض هذه التغيرات قد تؤدى إلى تغيير رؤية المنظمة مستقبلياً والدخول فى أنشطة جديدة تماماً، بينما قد تكتفى بعض المنظمات بتعديل خططها المختلفة لمواجهة هذه التغيرات . وعلى الإدارة الناجحة أن تأخذ الاتجاهات الحديثة عالمياً فى الاعتبار وتتكيف معها وتعدل من خططها حتى يمكنها ذلك من تحقيق أهداف النمو والبقاء التى تنشدها .

أولاً : اتجاهات الأعمال فى القرن الحادى والعشرين :

هناك العديد من التغيرات التى تواجه المنظمات الحديثة فى عالمنا اليوم والتى قد تؤدى إلى حدوث تعديلات جذرية فى الأنشطة والخطط بل والمنظمات نفسها، ومن بين أهم هذه التغيرات تنمية التكنولوجيا المتقدمة، والتحول إلى

اقتصاد الخدمات، والاتجاه إلى العالمية، وزيادة أشكال الاندماج والاستحواذ بين الشركات فى الصناعة .

١. **الاتجاه نحو التكنولوجيا العالية :**

أن أحد السمات المميزة لعالم الأعمال فى التسعينات هو تنمية ونشر الأساليب والفنون والإنتاجية التى تعتمد على التكنولوجيا المتقدمة . ويقصد بالشركة العالية التكنولوجى تلك التى تنفق ضعف المبالغ المنفقة عادة على البحوث والتطوير وتقوم بتوظيف العمالة الفنية بمعدل الضعف عن المتوسط العام للشركات فى الصناعة .

ويلاحظ أن استخدام التكنولوجيا العالية ارتبط أساساً بالحاسبات الآلية واستخدام الإنسان الآلى فى العمليات ولكن هذا التعريف أمتد أيضاً ليشمل صناعات أخرى مثل الطائرات والأدوية والاتصالات .. الخ .

والجدير بالذكر أن استخدام التكنولوجيا العالية فى هذه الصناعات يهدف أساساً إلى زيادة جودة المنتجات النهائية ورفع إنتاجية الأداء داخل المنظمات المستخدمة لهذه التكنولوجيا مما يحسن ويدعم من المزايا التنافسية التى تتمتع بها مقارنة بالمنافسين . وقد أدى ذلك إلى قيام منظمات معينة مهمتها الأساسية التطوير التكنولوجى وبيعه إلى المنظمات الأخرى فى مختلف الصناعات .

وبطبيعة الحال فأن تبنى ونشر التكنولوجيا العالية سوف يؤدى إلى تقسيم المنظمات إلى قطاعات ومستويات منها ما سوف تتبنى هذا التكنولوجى وتقوم باستخدامه – وتعتبر هذه المنظمات متقدمة تكنولوجيا – ومنها ما سوف تقوم بحق شراء التكنولوجيا الحالية والقديمة نسبياً واستخدامها فى العمليات . ويختلف مدى تبنى المنظمة لهذين الاتجاهين حسب قدرة المنظمات مالياً ووضعها القيادى فى السوق الذى تخدمه .

ومما لاشك فيه أن استخدام التكنولوجيا العالية لا يحقق كل الوعود التى تنتظر منه، بل أن له جوانبه السلبية واشتراطات لنجاح تطبيقه . وبصفة خاصة فإن استخدام التكنولوجى قد يؤدى إلى :

- التأثير على فرص العمل الجديدة فى عالم يتميز بارتفاع معدلات البطالة .
- الحاجة إلى عمالة فنية على درجة عالية من المهارة للتأقلم مع النظم الحديثة .
- توفير المناخ الملائم ونظم الإنتاج المناسبة حتى يمكن تعظيم النتائج المرجوة من استخدامه .

على كل، فإن على المنظمات – وخاصة كبيرة الحجم – أن تدرس تأثير استحداث التكنولوجيا العالية على أسواقها ومنتجاتها ووضعها التنافسى ومدى قدرتها على الاستفادة من الفرص التى يتيحها هذا الاتجاه حتى لا تفاجأ بأن التكنولوجى المستخدم حالياً من جانبها قد تقادم وتواجه تهديدات حقيقة من الشركات التى أخذت بهذه النظم .

٢. **التحول إلى صناعة الخدمات** :

أن أحد التحولات الهامة فى عالم الأعمال فى الفترة الحالية هو زيادة الاهتمام بصناعة الخدمات مقارنة بالقطاع الصناعى . فلفترة طويلة من الزمن كان الاهتمام منصباً على القطاع الصناعى ودوره فى تحقيق خطط التنمية على مستوى الدول ومن ثم على مستوى منظمات الأعمال، ولكن فى الآونة الأخيرة انخفض الدور والأهمية النسبية لهذا القطاع وزاد الاهتمام بقطاع الخدمات كمحور أساسى فى تشكيل القطاعات الاقتصادية المختلفة وكمورد هام لدخل الدولة .

ويلاحظ أن الاهتمام بقطاع الخدمات يعكس مراحل النمو الاقتصادى لأى دولة . ففى المرحلة الأولى كان الاهتمام الأساسى مركزاً على الصيد والصناعات الاستخراجية ثم تلى ذلك مرحلة التصنيع والتى بدأت الثورة الصناعية وتطبيق

مبادئ الإدارة العلمية فى الصناعات المختلفة وتأتى إلى المرحلة الثالثة والأخيرة (حتى الآن) وهى التركيز على صناعة الخدمات .

ويقصد بصناعة الخدمات تلك المنظمات التى تقوم بتقديم خدمات غير ملموسة لعملائها تمييزاً لها عن القطاع الصناعى والذى يقدم سلعاً ملموسة . ومن أمثلة المنظمات العاملة فى القطاع الخدمى البنوك، شركات النقل، السياحة والفنادق والمطاعم والخدمات المهنية (الاستشارات، الخدمات العلاجية)، ... وما إلى غير ذلك من المجالات .

ويلاحظ أن الاهتمام بصناعة الخدمات يرتبط أساساً بمستوى المعيشة ودخول الأفراد داخل المجتمع . ففى ظل ارتفاع مستويات المعيشة وزيادة متوسط دخل الفرد تزيد حاجته إلى الخدمات المصرفية والسياحة والفنادق وتنظيف الملابس وخدمات الإصلاح .. الخ .

ومن الجدير بالذكر، أن نمو هذه الصناعات يلعب أيضاً دور تدعيمى للصناعات الأخرى فى القطاع الصناعى حيث تزداد الحاجة إلى الخدمات المصرفية وشركات التأمين والمنظمات المتخصصة فى تقديم الاستشارات الإدارية والفنية ومن ثم فإن دور الصناعات الخدمية يمتد ليشمل خدمة القطاعات الاقتصادية الأخرى بجانب خدمة العملاء من المستهلكين النهائيين .

وعلى المستوى القومى – بل والدولى – ازداد الدور الذى تلعبه صناعة الخدمات وخاصة فيما يتعلق بمدى مساهمتها فى اجمالى الدخل القومى وعدد الأفراد العاملين فى هذه الصناعة . فبينما انخفضت مساهمة القطاع الصناعى فى الدخل القومى، فإن هناك زيادة سريعة من جانب الخدمات بالإضافة إلى ما توفره المنظمات المختلفة فى القطاع الخدمى (سواء حكومى أو أعمال) من فرص عمل عديدة ومتنوعة .

وعلى المنظمات – على اختلاف أنواعها – أن تأخذ فى الاعتبار الصحوة الخدمية المنتشرة فى أنحاء العالم، وأن تدرس الفرص التسويقية التى يتيحها هذه الاتجاه . وينطبق ذلك بصفة خاصة على المنظمات صغيرة الحجم حيث تزداد فرصتها فى تقديم الخدمات والتى تتصف بمحدودية النطاق الجغرافى التى يمكن أن تغطيه الخدمة، ولهذا فإن المنشآت صغيرة الحجم تجد فرصة كبيرة فى الدخول فى هذا النوع من الأعمال .

٣. الثورة المعلوماتية : Information revolution

منذ بداية الثمانينات، ازدادت أهمية توفير نظم للمعلومات تكون بمثابة قاعدة الارتكاز لاتخاذ العديد من القرارات الإدارية على مستوى المنظمة . وقد ساهمت التغيرات العالمية بدخول المنظمات إلى الأسواق الدولية فى زيادة أهمية المعلومات من حيث الكم والنوعية .

من الاتجاهات الحديثة فى عالمنا اليوم زيادة الطلب على الخدمات المعلوماتية التى تتاح بواسطة المكاتب الاستشارية المهنية ومعدى ومبرمجى البرامج والبيانات، والمحللين الماليين ... الخ وذلك فى المجالات الإدارية المختلفة.

هذا وقد زاد الطلب على الخدمات المعلوماتية لعدة أسباب منها :

أ. زيادة الحاجة إلى الحصول على وإدارة كم هائل من المعلومات فى ظل آليات السوق التنافسية .

ب. زيادة القواعد المنظمة من جانب الحكومات والدول المختلفة أدت إلى قيام المنظمات بتعيين أفراد لدراسة هذه القواعد لبناء وتنفيذ السياسات الملائمة للتجاوب معها .

ج. زيادة الضغوط من جانب الحكومة والهيئات المختلفة نحو توفير المعلومات التى تستخدم فى وضع الاستراتيجيات الخاصة بالصناعة أو التصدير أو أسواق المال كل هذا يؤدى إلى زيادة اهتمام المنظمات على

اختلاف أنواعها بتوفير نظم المعلومات التى تتيح تجميع وتحليل ونشر المعلومات المطلوبة .

د. التغير المستمر فى مدخلات ومخرجات المنظمات فعلى مستوى المدخلات فإن التطورات التكنولوجية المستمرة فى مجال المواد الخام والآلات ... وغيرها أدت إلى ظهور الحاجة إلى جمع المعلومات عن بدائل أرخص للخامات، وأفضل استخدام للطاقة وأفضل تصميمات للآلات .. الخ . وفى جانب المخرجات فإن التغيرات المستمرة من جانب المستهلكين وتفضيلاتهم وتصرفات المنافسين على جانب آخر أدى إلى رغبة المنظمات فى التمايز وتحقيق وضع تنافسى أفضل من خلال إدخال التحسينات المستمرة على السلع والخدمات وابتكار المنتجات الجديدة التى تشبع احتياجات مستهلكيها وتحقق فى نفس الوقت المركز التنافسى المرغوب . ويتم ذلك من خلال توافر نظام للمعلومات التسويقية يقوم بالجمع المنظم لهذه المعلومات وتوفيرها لمتخذى القرارات فى هذا الخصوص .

٤. **الاتجاه نحو الاندماج والاستحواذ :**

أن أحد الاتجاهات التى تميز عالم الأعمال فى الوقت الحاضر هو زيادة التركيز على الاندماج أو الاستحواذ والتحالف . وقد يعكس هذا الاتجاه الرغبة فى زيادة الموقف التنافسى للشركات عن طريق تجميع الموارد، وزيادة الفاعلية والوصول إلى اقتصاديات الحجم المناسب .. وما إلى غير ذلك من الأسباب .

التملك (أو الاستحواذ) :

ويحدث التملك أو الاستحواذ عندما تقوم شركة بشراء شركة أخرى . وعادة ما تكون الشركة المشترية هى الأكبر حجماً ويتم نقل الملكية بصورة بسيطة يشبه إلى حد كبير شراء أى سعلة مثل السيارة وتكون الملكية للشركة المشترية بنفس الاسم .

الاندماج :

ويحدث الاندماج بتحالف شركتين عادة ما يكونا متشابهتين فى الحجم ويتم الاتفاق على العمل سوياً . وهناك عدة أنواع للاندماج وهى :

* اندماج أفقى : وهى بين شركتان تعملان فى نفس الصناعة مثل اندماج شركتين لإنتاج السيارات أو الحاسب الآلى .

* اندماج رأسى : وعادة يحدث بين شركتين أحدهما كان مورد أو عميل للشركة الأخرى . فشركة الحاسب الآلى يمكن أن تقوم بالاندماج مع شركة للبرامج الجاهزة Soft ware .

* اندماج مختلط : ويحدث عندما لا يكون هناك ارتباط بين الشركتين سواء فى مجال الأسواق المخدومة أو السلع المنتجة .

ويمكن القول بأن أنواع الاندماج السابق الإشارة إليها يمكن أن تمثل أنواع للاستحواذ أيضاً . وبطبيعة الحال فإن هناك العديد من الأسباب للتفكير فى هذا الاندماج أو الاستحواذ منها الحاجة إلى النقود السائلة أو الرقابة على السوق والسيطرة عليه أو محاولة تخفيض التكاليف أو السيطرة على الشركات المنافسة عن طريق شراء جزء من أسهمها فى سوق الأوراق المالية .

وعلى هذا فإن الاندماج أو الاستحواذ قد يحدث بطريقة ودية Friendly Takeover من خلال ترحيب الطرفين بهذه العملية أو من خلال مقاومة طرق للاندماج حتى بعد قيام الشركة المستحوذة بتملك عدد كافى من أسهم الشركة الأخرى وهو ما يعرف بـ Hostile Takeover .

ثانياً : تحديات الأعمال فى القرن الحادى والعشرين :

مع الأخذ فى الاعتبار طبيعة وتعقد البيئة التى تعمل فيها منظمات الأعمال فى الوقت الحاضر . فإن منظمات الأعمال فى العالم بصفة عامة وفى مصر على وجه الخصوص تواجه عدد من التحديات .

ومن أهم التحديات التى تواجهها منظمات الأعمال اليوم :

١. اتفاقية الجات وتحرير التجارة الخارجية :

بانتهاء عام ١٩٩٣، شهد العالم نهاية جولة أورجواى للدول المنضمة إلى "الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفات – جات" حيث تمكنت الدول الأعضاء من الاتفاق على عدد من القضايا الهامة المتعلقة بتحرير التجارة الخارجية عالمياً، بينما بقيت بعض المجالات دون اتفاق وتركت إلى جولة قادمة .

وتشمل عمليات تحرير التجارة الخارجية بصفة أساسية تحرير تجارة السلع الزراعية والسلع الصناعية والاتفاق على بعض القضايا المتعلقة بتحرير الخدمات المالية (البنوك، شركات التأمين، وحدات الاستثمار .. الخ) .

بصفة عامة هناك عدد من الآثار التى سوف تحدث وتؤتى ثمارها على الدول المختلفة ومنظمات الأعمال التى تعمل بها ومن ضمن هذه الآثار :

١. زيادة حجم التجارة الدولية بزيادة الطلب الخارجى المتبادل والذى قدر بزيادة قدرها ٣٥٠ مليار دولار .

٢. خلق اتجاه عام نحو التخصص وفقاً للمزايا النسبية والتنافسية بما يعنى رفع كفاءة تخصيص الموارد والوصول إلى أكبر قدر ممكن من المخرجات المقبولة من جانب العملاء .

٣. انخفاض الأسعار وتحقيق مزايا للمستهلكين وبالذات فى الدول التى اعتادت إقامة حواجز جمركية ودعم المنتجين لجعلهم قادرين على المنافسة .

٤. استفادة المنتجين من زيادة الطلب الخارجى على منتجاتهم (التصدير) من خلال فتح أسواق جديدة عالمياً .

ومن الجدير بالذكر أن هناك بعض الآثار السلبية التى يمكن أن تؤثر على بعض الدول ومنظمات الأعمال فيها، منها زيادة معدلا التضخم وزيادة تكلفة الواردات فى الدول التى تستورد سلعاً أكثر مما تصدر، وارتفاع معدلات البطالة فى الدول التى كانت منظمات الأعمال فيها تعتمد على الدعم الحكومى أو الضرائب الجمركية العالية .

وبطبيعة الحال فإن على منظمات الأعمال أن تهتم بالعديد من الجوانب المتعلقة بجودة المنتجات، وهيكل التكاليف والبحوث والتطوير ودراسة الأسواق المحلية والخارجية حتى تستطيع أن تواجه المنافسة الجديدة وبصفة خاصة المنافسة العالية من منظمات أعمال قوية تتمتع بسمعة عالمية فى الأسواق .

٢. زيادة التكتلات الاقتصادية :

تتميز الفترة الحالية باتجاه العديد من الدول إلى الدخول فى اتفاقيات اقتصادية وتكتلات لزيادة القوة التنافسية لهذه الدول، فالسوق الأوربية الموحدة وبدء قيامها أغرى العديد من الدول إلى الدخول فى تكتلات لمواجهة الكيانات الاقتصادية الجديد . فعلى سبيل المثال، فإن الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمكسيك يسعون لعمل تكتل اقتصادى فى الأمريكتين، بينما كثر الحديث مؤخراً عن السوق الشرق أو سطية وقد تفكر دول الشرق الأقصى فى تكتل جديد ... وهكذا . وبالتأكيد فإن هذه التكتلات قد تضع العديد من العراقيل أمام منظمات الأعمال أو تزيد من عمليات الاندماج والاستحواذ مما يؤثر على شكل الملكية وطبيعة ومجال نشاط هذه المنظمات .

٣. التطلع إلى الإنتاجية المرتفعة :

يمكن النظر إلى الإنتاجية كمقياس لنجاح الاقتصاد القومى وكذلك منظمات الأعمال حيث أنها تعكس الكفاءة فى استخدام الموارد . فالمنظمة التى تستخدم موارد أقل (سواء مواد، عمالة، إدارة .. الخ) للوصول إلى نفس حجم الإنتاج الذى تنتجه شركة أخرى تكون أكفأ وأكثر فعالية .

وتواجه منظمات الأعمال فى عالمنا اليوم بصفة عامة وفى مصر على وجه الخصوص تحديات ضخمة لزيادة الإنتاجية حتى تستطيع أن تواجه المنافسة القوية خارجياً وداخل نفس الدولة . فالولايات المتحدة عانت لفترة طويلة من أن منظمات الأعمال بها أقل إنتاجية عن مثيلاتها فى دول أخرى مثل اليابان وألمانيا . وفى مصر فإن ظهور قطاع الأعمال العام وقانون ٢٠٣ لسنه ١٩٩١ وتفعيل آليات السوق وتحرير التجارة الخارجية وما إلى غير ذلك من التغيرات أدى إلى زيادة الضغوط على شركات قطاع الأعمال العام والخاص نحو الاهتمام بقضية الإنتاجية وربطها بالجودة للمنتجات المقدمة للأسواق وكذلك الجودة الشاملة للإدارة .

٥. زيادة الاهتمام بحماية البيئة :

مع بداية هذا القرن ستزداد الضغوط على منظمات الأعمال فيما يتعلق بمعالجة التلوث الذى تحدثه الصناعات المختلفة وكيفية حماية البيئة والاستخدام الفعال للموارد . ويثير هذا العديد من التساؤلات حول كيفية قيام المنظمات بالتخلص من ومعالجة مخلفات عملياتها الإنتاجية، وكيفية توفير الطاقة التى تحتاجها المصانع وهل سيظل الاعتماد على المصادر التقليدية للطاقة وما تحدثه من تأثير سلبى على البيئة أم سيتم التطلع إلى مصادر الطاقة النووية ومن ثم سيثار التساؤل حول الأمان فى استخدام هذه المصادر .

وبالإضافة إلى ذلك فإن هناك ضغوط مستمرة من جماعات منظمة لحماية البيئة للحد من استخدام الغابات وكافة الموارد الطبيعية والحيوانات .. وما إلى غير ذلك .

أن منظمات الأعمال أمام تحديات كبيرة لترشيد استخدامها من الموارد ولوضع استراتيجية خاصة لحماية البيئة من المخلفات الإنتاجية واستخدام المواد الغير ضارة بصحة الأفراد وعدم استخدام المركزات والألوان الصناعية فى العمليات الإنتاجية . وإعادة استخدام المنتجات والمخلفات فى الإنتاج recycling . ويلقى كل هذا بعبء كبير على المنظمات نحو إجراء الدراسات اللازمة فى كل المجالات السابق ذكرها .

ثالثاً : مواجهة اتجاهات وتحديات الأعمال :

وهذا يتمثل فيما يلى :

١. على المستوى القومى :

١. وفى ضوء حرية انتقال رءوس الأموال عبر العالم - يتطلب الأمر تصميم وتطوير حزمة متكاملة من السياسات الحكومية المالية والنقدية لدعم الأنشطة الاستثمارية الصناعية والزراعية والخدمية، والتعليمية والثقافية والصحية، والتكنولوجية . إن الأداء المؤسسى الحكومى العصرى له أهمية قصوى فى دعم جذب الاستثمارات مع تنظيم أداء الشركات العاملة فى قطاعات النشاط الاقتصادى المختلفة فهى يهيئ المناخ الاستثمارى الجاذب وكذا المصادر المناسبة لقوى العمل المؤهلة للأداء التنافسى وعموماً يساعد على تعظيم فرص الاستمرار والربحية والتوسع .

٢. يتطلب الأمر ألا يسرف فريق التخطيط السياسى الاقتصادى الوطنى فى محفزات جذب الاستثمار الأجنبى ضريبياً فهذا يؤثر سلباً على حصيلة الخزانة العامة ضريبياً وقدرتها على تطوير البنية الأساسية اللازمة لجذب الاستثمار . ويؤدى للحاجة لتعويض النقص فى موارد الخزانة العامة من المواطنين والشركات الوطنية .

٣. كما أن جذب الاستثمارات الأجنبية والوطنية يحتاج إلى تصميم وتطوير نظم تعليمية متطورة تساير التطور السريع فى تكنولوجيا المعلومات واستخدامات الحاسبات بشتى مجالات الصناعة والزراعة والخدمات . إن أهم ما يطلبه المستثمر أو المدير هو موارد بشرية قادرة على تشغيل نظم عمل متطورة . وأهم ما يساعد دولة على حسن استغلال مواردها البشرية هو تأهيل مواطنيها لاستيعاب المهارات اللازمة لأداء المهام الجديدة والقائمة على تكنولوجيا المعلومات . لأن هناك أعمالاً تنقرض وستنقرض بحكم التغيرات الفنية والثقافية . وعلى ذلك تتزايد أهمية تطوير برامج التعليم والتدريب التى تهيئ لجنى عائد إنتاج وتسويق المنتجات التى تتعاظم قيمتها المضافة ويتزايد فيها المكون المعرفى أى ناتج رأس المال الفكرى الكامن فى عقول البشر العازفين المبتكرين .

٤. يتطلب الأمر تنسيقاً كاملاً بين الوزارات والأجهزة المعنية بتصميم السياسة الصناعية والزراعة – مثل وزارات الصناعة والإنتاج الحربى والاقتصادى والزراعة – وتحديد حزمة أو خريطة الصادرات السلعية غير البترولية والتى تتمتع فيها بميزة تنافسية . وذلك من خلال "مجلس التعامل مع تحديات العولمة" يضم ممثلى هذه الأجهزة وتهيئ له قاعدة معلومات متطورة تكون أساساً لتحديد أهدافه واستراتيجياته وسبل التنفيذ فى هذا الصدد .

٥. إنشاء معهد أو أكثر للتسويق يتولى تخريج جيش من مديرى التسويق الأكفاء . فلا يمكن الاعتماد على مديرى تسويق أجانب – وهو اتجاه يتزايد تبنيه من الشركات العاملة فى مصر وعدد قليل من الدول العربية – فى تعزيز الصادرات الوطنية وتهيئة مناعة للمنتجات الوطنية فى سوقها إزاء منافساتها الأجنبية . ويمكن أن يتبنى فكرها المعهد اتحاد

غرف الصناعة والتجارة على المستوى المحلى القطرى أو على المستوى العربى، أو يتبناه القطاع الخاص .

٦. يتطلب الأمر تهيئة جيش من خبراء مكافحة الإغراق لدى شركاتنا وبين محامينا وكذا الهيئات القضائية بحيث يمكن الدفاع عن مصالح شركاتنا عندما تشكو من ممارسات بعض المصدرين الذين يغرقون السوق المحلية بمنتجاتهم بأسعار نقل عن الأسعار السائدة . أو عندما تتهم شركاتنا فى الخارج بممارسة الإغراق .

٣ على المستوى الإقليمى .

يتطلب الأمر وبإلحاح إنشاء السوق العربية المشتركة لتعزيز التجارة البينية العربية وتيسير انتقال العمالة ورأس المال بين الدول العربية . فضلاً عن إمكانية تبادل المزايا التجارية التفصيلية بين الدول العربية الأعضاء . إذ أن اتفاقيات الجات تحظر تبادل مزايا تفضيلية بين دول إلا أن كانت داخلة فى سوق مشتركة . فإن له تكن كذلك فإن أى ميزة تمنحها دولة لأخرى يجب أن تسرى لكل الدول الأعضاء فى منظمة التجارة العالمية التى أفرزتها اتفاقيات الجات .

وفى رأينا فإن جنى ثمار إيجابية للعولمة مشروط بنجاحنا فى تهيئة المقومات سالفة الذكر على أن نبدأ فى ذلك من الآن . فالوقت – لحد كبير – يخشى ألا يكون فى صالحنا لاسيما وقد تأخرنا كثيراً فى التخطيط لمواجهة تحديات العولمة .

٢. على مستوى الشركات :

يتطلب الأمر فى هذا الصدد تغييراً فاعلاً يقوم على مزيج متكامل ومركب من القدرات الإدارية أهمها :

١. قدرة على تحليل واستشراف المتغيرات البينية – الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية والتشريعية والتكنولوجية – بالسوق المحلى والأسواق الخارجية المستهدفة كمحفزات للتغيير .

٢. أصبح ضرورياً أن تتسلح شركاتنا بمداخل الإدارة الحديثة مثل إدارة الجودة الشاملة والتوجه التسويقى والتخطيط بالسيناريوهات والاهتمام الجدى ببرامج البحوث والتطوير هذا مع الترجمة المستمرة للتحديات السوقية إلى برامج تدريبية .

٣. قدرة على تحليل اتجاهات المنافسة فى الأسواق الحالية والمستهدفة وذلك تواكباً مع التوجه برغبات العملاء، كأساس للتخطيط الاستراتيجى الفاعل .

٤. قدرة على تصميم فاعل وجاذب للمنتج ولمزيج المنتجات واستراتيجيات التسعير والترويج والتوزيع يتناسب مع :

أ. توقعات العملاء .

ب. توجهات المنافسين فى الأسواق المستهدفة .

ج. الميزة التنافسية المتاحة أو تلك الممكن تعزيزها .

٥. استخدام أدوات قياس الحاجة للتغيير والتقدير والتشخيص المستمرين للمركز السوقى التنافسى للمنظمة، مثل قوائم الاستقصاء والملاحظة الميدانية للأداء التسويقى (لقنوات التوزيع ورجال البيع الشخصى

ولفاعلية موقع الشركة على الانترنت أن وجد) والمعلومات المرتدة من السوق وملاحظات خبراء أو مستشارى التغيير .

٦. تعزيز واستقطاب قدرات عقلية للتفكير الابتكارى لتوليد بدائل التغيير الاستراتيجى الفاعلة فى الرؤية المستقبلية والرسالة والأهداف وخصائص وتصميم المنتجات والمهام التسويقية وفى مجال ونظم الأداء التسويقى المختلفة .

٧. قدرة على استخدام أساليب التطوير التنظيمى المناسبة مثل التشخيص الفاعل والتعليم والتدريب وبناء فرق العمل وتحسين العلاقات بين العاملين على مختلف المستويات والتغيير الفنى / التنظيمى والمعلومات المرتدة من المستشار (أو المستشارين) وشبكة التطوير الإدارى وتدريب الحساسية .

متطلبات التغيير الاستراتيجى :

والآن ماذا عن التحولات الإدارية اللازمة كمحاور للتغير الاستراتيجى ؟ بعد استعراض التحولات العالمية السابقة والتى لا تمثل فرصاً بل تحديات وتهديدات بدرجة أو بأخرى، يبقى أن نقترح متطلبات موجزة أهمها :

١. نحتاج لطراز مختلف من المديرين . مديرين يتحلون بمهارات التفكير الاستراتيجى فيمارسون التخطيط الاستراتيجى . والمعنى ألا يديروا برد الفعل بل يحسنوا قراءة الماضى وتحليل الحاضر لاستشراف المستقبل . مديرون يتحلون بمهارات التفكير الابتكارى وزرعها فى المساعدين والمرؤوسين . نحتاج إلى مديرين يشجعون الابتكار ويكافئون عليه . أن الطفرات التى حققتها شركات كثيرة فى صناعات كثيرة فى بيئة الأعمال العالمية كانت راجعة لحد كبير إلى مخزون الشركات من رأس المال الفكرى . من المعرفة الكامنة والمتجددة فى رءوس مديريها وعامليها . كانت

راجعة لمهارات الابتكار فى تصميم المنتجات ومزائجها كسلع وخدمات وأساليب توزيعها أو تقديمها . ومن أمثلة ذلك صناعة السيارات والصناعات الالكترونية والمنسوجات ولعب الأطفال وخدمات مثل الخدمات المصرفية وسلاسل خدمة النفس السوبر ماركتس ومدن الألعاب الترفيهية وغيرها.

٢. نحتاج لإدارة تتبنى – باقتناع – فلسفة التحسين المستمر وما يواكبه من استراتيجيات التدريب المستمر . وأهم محاوره التدريب السلوكى الذى يتضمن تدريب العاملين ككل على مهارات الابتكار والتنافس، وتدريب المديرين على تعزيز سلوكيات الابتكار وإدارة المنافسة ليس فقط بين العاملين بالشركة كأفراد وفرق عمل بل بين الشركة ومنافسيها فى أسواقها المستهدفة . أن فاعلية المنافسة بالسوق تقوم – لحد كبير – على فاعلية إدارة المنافسة الإيجابية بين العاملين داخل الشركة .

٣. نحتاج لاهتمام مكثف ببرامج ووحدات بحوث التسويق والبحوث والتطوير بشكل غام، ولتغيير المفهوم الذى ساد ويسود لدى البعض بأن هذه البرامج تعد كمالية . برغم أنها أساسية لتحليل الأسواق والمنافسة وباقى المتغيرات البيئة المحلية والإقليمية والعالمية التى لا يمكن بدونها رسم استراتيجية تسويقية وإنتاجية فاعلة . أن دراسات السوق هى الكشاف المضئ الذى يستحيل بدونه تبين المسار التسويقى الاستراتيجى فى بيئة حادة التنافس . كما أن برامج البحوث والتطوير أساسية لتوليد تكنولوجيا محلية ذاتية بدلاً من التبعية التكنولوجية .

٤. يتطلب التنافس بالوقت تعاملاً أرشق وأسرع مع العملاء فى الاستجابة لتوقعاتهم والرد على استفساراتهم وشكاواهم . لذلك نحتاج لمديرين يتذوقون قيمة التفويض والتمكين فيتيحون لمرءوسيهم إطاراً من المبادأة والمرونة يشجع ليس فقط على اتخاذ قرارات سريعة استجابة للعملاء

ولمتغيرات السوق، بل أيضاً على توليد أفكار مبتكرة للتغيير والتحسين التسويقى المستمر .

أن اقتصادياتنا تواجه وستواجه تحديات غير مسبوقة . وهى تحديات أن لم تدق لها ناقوس الخطر الآن فمن سيدقها لنا . وأن لم يكن الآن فمتى ؟ أن لم ندق هذه النواقيس فلن ترحمنا المتغيرات الكاسحة التى تتفاعل الآن ببساطة وباختصاص .. أن من لا يغير يجرفه التغيير .

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية :

١. إبراهيم درويش، الوسيط فى الإدارة العامة، القاهرة، ١٩٨٨.

٢. أحمد رشيد نظرية الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧.

٣. الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، دليل الخدمة المدنية فى ج.م.ع، القاهرة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٩٠.

٤. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة، ١٩٨٨ – ١٩٨٩ .

٥. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩١ .

٦. حليم حلمى رزق، الإدارة العامة: منظور إدارى، الجزء الأول، القاهرة دار الثقافة، ١٩٩٢ .

٧. سليمان محمد الطحاوى، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، عين شمس ١٩٨٧ .

٨. سليمان محمد الطماوى، الوجيز فى الإدارةالعامة، القاهرة، ١٩٨١ .

٩. سمير محمد يوسف، إبراهيم بسيونى، الإدارة العامة، طنطا، ١٩٨٤ .

١٠. السيد عبده ناجي، الرقابة على الأداء، دار النهضة العربية، ١٩٨٩ .

١١. سيد ناجى، الإدارة العامة، القاهرة، ١٩٨٩ .

١٢. صلاح الدين زكى وفتحى زيتون، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة: دراسة شاملة للهيكل العام للتنظيم الحكومى، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارى، ١٩٨٠ .

١٣. عبد العليم عبود، الإدارة العامة: منظور إدارى، الجزء الثانى، القاهرة، دار الثقافة، ١٩٩٢ .

١٤. عبد الكريم درويش، وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٠ .

١٥. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ودرويش حسن سليم، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة، ١٩٨١، مذكرات غير منشورة .

١٦. على السلمى، الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة غريب، ١٩٨٨ .

١٧. على شحاته، الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الزعفران، ١٩٨٥ .

١٨. عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة، الأردن، عمان، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٠ .

١٩. قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنه ١٩٧٩ وتعديلاته، الطبعة السابعة، القاهرة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٩٠ .

٢٠. محمد الطيب عبد اللطيف، الإدارة العامة، القاهرة، المكتبة المصرية الحديثة، ١٩٨٧.

ثانياً : المراجع الأجنبية :

Caden Gerald E. The Dynamics of Public Administration, New York, Holt Winston Inc., 1971.

Neury N., Public Administration, N.Y. Prentice Hall, 1980 .

Worth, Public Administration, The Execution of Public Policy, Liqpincot Co., N.Y., 1973.

Shatia, H.L., Public Finance, Vikas Publishing House, PVT, Ltx., New Delhi, 1979.

Derbyshire, J.D., and Patterson, D.T., An Introduction to Public Administration, Mcgraw Hill Book Co., U.K., Ltd., England, 1979.

Lorange, P. & Voncil, R.F., Strategic Planning Systems, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1977.

Newman, and Warren, E.E., The Process of Management: Concepts, Behavior and Practice, Prentice - Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1977.

Nigro, F.A., and Nigro, L.G., Modern Public Administration, 4th ed., Harper & Row Publishers, New York, 1977.

Steiner, G.A., and Miner J.B., Management Policy and Strategy, Collier Macmillan Publishers, London, 1977.

Stoner, J.A.F., Management, Prentice - Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1978.

Terry, G., Principles of Management, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, 1977.

الفهرس

رقم الصفحة

الفصل الأول : أساسيات الإدارة العامة

➢ مقدمة	٥
➢ أولاً : أسباب دراسة الإدارة	٦
➢ ثانياً : مفهوم الإدارة	٨
➢ ثالثاً : التعريف بالإدارة العامة	١١
➢ رابعاً : هدف الإدارة العامة	١٤
➢ خامساً : الخصائص المميزة للإدارة العامة	١٦
➢ سادساً : مظاهر التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال	١٨
➢ سابعاً : الإدارة العامة كعلم	١٩

الفصل الثانى : المداخل المعاصرة لدراسة الإدارة العامة

➢ مقدمة	٢٥
➢ أولاً : المدخل القانونى	٢٦
➢ ثانياً : المدخل الوصفى (أو الشكلى)	٢٧
➢ ثالثاً : مدخل الوظائف الإدارية	٣٠
➢ رابعاً : المدخل السلوكى	٣١
➢ خامساً : المدخل البيئى	٣٤
➢ سادساً : المدخل المقارن	٣٦
➢ سابعاً : مدخل الأنظمة	٣٨

الفصل الثالث : المديرون – وظائفهم وممارساتهم

- مقدمة ٤٣
- تعريف المدير ٤٤
- المهارات الإدارية للمديرون ٤٥
- المؤهلات الأساسية للمدير ٥٠
- وظائف المديرين وأسلوب ممارستها ٥٣
- المديرون والمستويات الإدارية ٥٩
- مسئوليات المديرين ٦١
- المديرون وإدارة الوقت ٦٦

الفصل الرابع : الجهاز الإدارى للدولة

- مقدمة ٦٩
- أولاً : الأهداف العامة ٦٩
- ثانياً : تصنيف المنظمات العامة ٧٣
- ثالثاً : المبادئ التنظيمية للمنظمات الحكومية ٨٨

الفصل الخامس : البيروقراطية

- مقدمة ٩٥
- أولاً : نظرية ماكس فبر فى البيروقراطية ٩٨
- ثانياً : الإطار الفكرى للبيروقراطية ١٠٤
- ثالثاً : الإطار التنظيمى للبيروقراطية ١٠٨
- رابعاً : الإطار الاجتماعى للبيروقراطية ١١٣

الفصل السادس : الدولة والحكومة

- مقدمة ١١٧
- أولاً : مفهوم الدولة ١١٨
- ثانياً : أركان الدولة ١٢٢
- ثالثاً : الحكومة ١٢٥

الفصل السابع : البيئة السياسية

- مقدمة ١٢٧
- أولاً : نوع الدولة ١٢٧
- ثانياً : نظام الحكم ١٣٠
- ثالثاً : المشاركة السياسية ١٣٤

الفصل الثامن : البيئة الاجتماعية

- مقدمة ١٣٧
- أولاً : البناء الاجتماعى ١٤٠
- ثانياً : التركيب التعليمى والثقافى ١٤٢

الفصل التاسع : البيئة الاقتصادية ١٤٥

- أولاً : تركيب الهيكل الاقتصادى ١٤٥
- ثانياً : مستوى التقدم الاقتصادى ١٤٧
- ثالثاً : نمط توزيع الثروة والدخل ١٤٧

الفصل العاشر : السلطة

- مقدمة ١٥٥
- أولاً : مفهوم السلطة ١٥٦
- ثانياً : قبول السلطة ١٥٨
- ثالثاً : حدود السلطة ١٦٠
- رابعاً : السلطة وتقسيم العمل ١٦١
- خامساً : السلطة والتخصص ١٦٢
- سادساً : بواعث قبول السلطة ١٦٤

الفصل الحادى عشر : المسئولية العامة

- مقدمة ١٧١
- أولاً : حدود المسئولية العامة ١٧١
- ثانياً : تعدد المسئولية ١٧٣

الفصل الثانى عشر : المركزية واللامركزية

- مقدمة ١٨١
- أولاً : مفهوم المركزية واللامركزية ١٨١
- ثانياً : المركزية واللامركزية فى الحكومة ١٨٣
- ثالثاً : التوازن بين المركزية واللامركزية ١٨٦
- رابعاً : أسباب الأخذ بالمركزية ١٩١
- خامساً : مزايا اللامركزية ١٩٥
- سادساً : مساوئ اللامركزية ١٩٧
- سابعاً : مظاهر اللامركزية ١٩٨

الفصل الثالث عشر : اتخاذ القرارات

- مقدمة ١٩٩
- أولاً : مفهوم اتخاذ القرار ١٩٩
- ثانياً : أنواع القرارات ٢٠٢
- ثالثاً : مراحل عملية اتخاذ القرارات ٢٠٤
- رابعاً : عناصر عملية اتخاذ القرارات ٢٠٩
- خامساً : المشاركة فى اتخاذ القرارات ٢١١
- سادساً : معوقات عملية اتخاذ القرارات ٢١٦
- سابعاً : نمط الإدارة عند اتخاذ القرارات ٢١٧
- ثامناً : المفاهيم الفكرية حول متخذ القرار ٢٢٠

الفصل الرابع عشر : الإدارة المحلية

- مقدمة ٢٢٣
- أولاً : مفهوم الإدارة المحلية ٢٢٣
- ثانياً : أسباب ظهور الإدارة المحلية ٢٢٤
- ثالثاً : تقسيم المهام والوظائف بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية ٢٢٦
- رابعاً : نظام الإدارة المحلية ٢٣٠
- خامساً : أجهزة الإدارة المحلية ٢٣٣

الفصل الخامس عشر اتجاهات وتحديات الأعمال فى القرن الحادى والعشرين وكيفية مواجهتها .

➢ مقدمة	٢٣٧
➢ أولاً : اتجاهات الأعمال فى القرن الحادى والعشرين	٢٣٧
➢ ثانياً : تحديات الأعمال فى القرن الحادى والعشرين	٢٤٤
➢ ثالثاً : مواجهة اتجاهات وتحديات الأعمال	٢٤٧
المراجع العربية والأجنبية	٢٥٥
الفهرس	٢٥٩